Vom Polizeiverordnungsrecht im neuen Staate

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines
Doktors der Rechtswissenschaft
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Martin Luther-Universität
Halle-Wittenberg

vorgelegt von

Jürgen v. Bahrfeldt
Gerichtsreferendar
aus Berlin-Lichterfelde

Großbetrieb für Dissertationsdruck von Robert Noske in Borna-Leipzig
1935

Berichterstatter:
Professor Dr. Fleischmann

Inhalt

Seite

§ 1. Umgrenzung der Aufgabe 5

I. Abschnitt

Grundsätzlicher Ausgangspunkt

§ 2. Über die Grundauffassung des neuen Staates 9

II. Abschnitt

Aus dem materiellen Polizeiverordnungsrecht

§ 3. Wohlfahrtsfördernde Maßnahmen als Inhalt von Polizeiverordnungen 13
§ 4. Der Schutz der öffentlichen Ordnung 25
§ 5. Über die Androhung polizeilicher Zwangsstrafen in Polizeiverordnungen 31

III. Abschnitt

Aus dem formellen Polizeiverordnungsrecht

§ 6. Die Mitwirkung anderer Stellen bei Erlaß von Polizeiverordnungen 47

IV. Abschnitt

Anwendbarkeit des Polizeiverwaltungsgesetzes, auch wenn seine Bestimmungen nationalsozialistischen Gedanken widersprechen?

§ 7. 59

Paragraphen ohne Angabe des Gesetzes sind Paragraphen des Preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes vom 1. 6. 1931 — GS S. 77.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41544723_0075

§ 1.

Umgrenzung der Aufgabe

1.

Wenn man von der nationalsozialistischen Revolution spricht, darf man unter „Revolution" nicht lediglich einen Wechsel der Regierung und eine Änderung der Staatsform im Wege eines mehr oder weniger gewaltsamen Umsturzes verstehen. In dieser Wortverbindung gebraucht, ist „Revolution" die Bezeichnung für ein Geschehen, welches nicht nur die äußeren Formen der staatlichen Herrschaft betrifft, das vielmehr weit tiefer greift. Unter „Revolution" in diesem Zusammenhange ist ein Umbruch auf allen Lebensgebieten zu verstehen, eine Gesamtumwälzung in dem Sinne, daß an die Stelle der bestehenden Staatsidee eine neue Staatsidee tritt, in deren Geiste nunmehr der Staat und alles im Staate gestaltet wird. Durch die nationalsozialistische Revolution ist der Nationalsozialismus zur staatstragenden Idee geworden. Diese neue politische Idee hat den Staat und alles in ihm ergriffen; von ihr ausgehend wird das ganze nationale Dasein, werden alle Lebensgebiete des deutschen Volkes umgeformt und neugestaltet[1]).

So muß auch das Verwaltungsrecht in seinem Wesen von der Revolution ergriffen werden. Es genügt nicht, es heute äußerlich an den neuen staatsrechtlichen Zustand anzugleichen. Manche Einrichtung mag zwar bestehen bleiben können, aber immer muß man prüfen, ob die betreffende Norm mit dem neuen Geist vereinbar ist und sich mit ihm erfüllen läßt. Das oft gebrauchte Wort Otto Mayers „Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht"[2]) mochte daher für die durch die Revolution von 1918 geschaffene Lage des Verwaltungsrechtes zutreffen; für die nach der Revolution des Jahres 1933 gilt es dagegen nicht[3]).

---

[1]) Hierzu Koellreutter, Allgemeine Staatslehre S. 69; Scheuner, in „Archiv für öffentliches Recht" NF Bd. 24 (1934) S. 166 ff.; Tatarin-Tarnheyden, Werdendes Staatsrecht S. 5; auch Stuckart, in „Deutsches Recht" 1935 S. 383.

[2]) Deutsches Verwaltungsrecht (1924) I S. VI.

[3]) Lauer, in RuPrVBl Bd. 55 (1934) S. 705; Koellreutter, in DJZ Bd. 39 (1934) Sp. 625 f.; Pathe, in „Deutsches Recht" 1934 S. 35 f.; Tatarin-Tarnheyden, in „Archiv für öffentliches Recht" NF Bd. 24 (1934) S. 345 ff.

Trotzdem hat der Satz „Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht" eine gewisse Berechtigung. Im Gegensatz zum Verfassungsrecht ist das Verwaltungsrecht etwas Stetiges. Eine Revolution ergreift nicht sofort auch das Verwaltungsrecht. Dieses wird erst allmählich, wenn die neue Weltanschauung zum Durchbruch gekommen ist, umgeformt[4]). Gerade für die nationalsozialistische Revolution ist es ja bezeichnend, daß sie an das Überkommene anknüpft, und daß allmählich alles im Geiste des Nationalsozialismus neu- oder umgestaltet wird. Vom Eintritt der Revolution bis zur Änderung von Normen des Verwaltungsrechtes kann daher eine gewisse Zeit vergehen; in ihr mag eine Anzahl von Verwaltungsrechtssätzen mit der neuen Rechts- und Staatsidee nicht in Einklang stehen. Gleichwohl bleiben sie in Geltung, und die Verwaltungsbehörden und Gerichte haben die gesetzlichen Bestimmungen anzuwenden[5]). Insofern kann trotz der wesentlichen Verschiedenheiten der Lage auch heute die Bekanntmachung der preußischen Regierung vom 14. November 1918 gelten, in der es heißt: „... daß die bestehenden Gesetze und Verordnungen, soweit sie nicht ausdrücklich durch die Regierung aufgehoben sind, in Kraft bleiben und von jedermann zu beachten sind ..."[6])

2.

So ist auch das Polizeirecht, insbesondere das preußische PVG vom 1. 6. 1931, nicht durch die Revolution selbst schon umgestaltet worden. Das PVG ist seither teilweise geändert worden. Über seine Neugestaltung oder die Beibehaltung des Bisherigen wird erst das kommende Reichspolizeiverwaltungsgesetz[7]) endgültig entscheiden.

Es soll die Aufgabe der vorliegenden Arbeit sein, einen Teil des preußischen Polizeirechts, das Polizeiverordnungsrecht, daraufhin zu untersuchen, inwieweit die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen sich mit dem neuen Geist vereinbaren und sich erfüllen lassen, oder inwieweit eine andere Regelung im nationalsozialistischen Staate erforderlich geworden ist.

Die Arbeit behandelt deshalb Fragen, welche die bestehende gesetzliche Regelung betreffen, nur insoweit, als sie im Zusammenhang

---

[4]) Forsthoff, in „Deutsches Recht" 1935 S. 331; v. Köhler, Deutsches Verwaltungsrecht S. 5. Für die frühere Zeit scheidet bezüglich der Geltung von Verfassungsrecht einerseits, Verwaltungsrecht andererseits Fleischmann, in „Zeitschrift für Eisenbahnrecht" Bd. 21 (1905) S. 424 ff.

[5]) Hierüber noch § 7 dieser Arbeit.

[6]) Abgedruckt in PVBl Bd. 40 (1918/19) S. 101.

[7]) Angekündigt durch Drews, in „Der Deutsche Länder-Verwaltungsbeamte" 1934 S. 629 f. und Grauert, in DJZ. Bd. 39 (1934) Sp. 967.

mit der nationalsozialistischen Revolution und der Gestaltung des neuen Staates stehen. Im wesentlichen sollen jedoch Fragen des Polizeiverordnungsrechtes erörtert werden, die im Hinblick auf dessen künftige Gestaltung Bedeutung haben.

Die Arbeit will auch nicht das gesamte Polizeiverordnungsrecht behandeln, sondern beschränkt sich auf einige ausgewählte Fragen, die für den Zweck der Untersuchung besonders ergiebig erscheinen. In den §§ 3—5 sollen Fragen, die das materielle Polizeiverordnungsrecht betreffen, erörtert werden. § 3 untersucht, ob Polizeiverordnungen auch Maßnahmen, die der Wohlfahrt dienen, ohne daß eine besondere Ermächtigung vorhanden ist, zum Gegenstand haben dürfen; d. h. ob die grundsätzliche Regelung des § 14 PVG beibehalten werden kann. Zum Begriff „öffentliche Ordnung" soll in § 4 Stellung genommen werden. Die Ersetzung der Strafdrohung in den Polizeiverordnungen durch die Androhung von polizeilichen Zwangsstrafen mag Gegenstand der Untersuchung in § 5 sein. § 6 wird eine Frage aus dem formellen Polizeiverordnungsrecht erörtern: die der Mitwirkung „anderer Stellen" im Sinne des § 32 e) beim Erlaß von Polizeiverordnungen. Er bietet Gelegenheit, zu den 1933 und 1934 vorgenommenen gesetzlichen Änderungen und zu dem gegenwärtig in dem Schrifttum hierüber herrschenden Streit Stellung zu nehmen; auch bedarf diese Frage für den nationalsozialistischen Staat einer grundsätzlichen Klärung.

Die Auswahl der Fragen ist bewußt erfolgt. Die Auslegung des Begriffes „öffentliche Ordnung" und die Frage, inwieweit gegenwärtig Zustimmung anderer Stellen im Sinne des § 32 e) zum Erlaß von Polizeiverordnungen erforderlich ist (§§ 25 ff.), bieten Beispiele für Fragen, die die bestehende gesetzliche Regelung betreffen und im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Staates stehen. Für die Fragen, die die künftige Gestaltung des Polizeiverordnungsrechtes betreffen, ist zu beachten, daß zu den Rechtseinrichtungen, die aus der vergangenen Zeit stammen, vom Standpunkte des neuen Staates aus verschieden Stellung genommen werden kann. Zu einem Teile lassen sie sich nicht aufrechterhalten, weil sie nationalsozialistischen Grundgedanken widersprechen. Andererseits gibt es Einrichtungen, die zwar aus der Geisteshaltung der vergangenen Zeit heraus für richtig gehalten worden sind, die ihre Entstehung dieser Geisteshaltung verdanken, die sich aber doch mit nationalsozialistischem Geist erfüllen lassen und deren Beibehaltung aus irgendwelchen Gründen geboten erscheint. Bei anderen Einrichtungen wiederum sind die Gründe, die dazu geführt haben, sie zu schaffen, auch vom nationalsozialistischen Standpunkt aus zu vertreten. So soll als Beispiel einer Vorschrift,

welche sich nicht mit nationalsozialistischem Geist erfüllen läßt, die in §§ 25 ff. geforderte Zustimmung von Selbstverwaltungskörperschaften zum Erlaß von Polizeiverordnungen behandelt werden. Die Frage der grundsätzlichen Beschränkung des polizeilichen Aufgabenkreises (§ 14) sowie die der in §§ 25 ff. geforderten Anhörung von Selbstverwaltungskörperschaften mögen Beispiele für Vorschriften sein, die aufrechterhalten werden können, weil sie sich mit nationalsozialistischem Geist erfüllen lassen und ihre Beibehaltung geboten erscheint. Die Ersetzung der Kriminalstrafdrohung in Polizeiverordnungen durch die Androhung nichtkrimineller Zwangsstrafen (§ 33) soll Beispiel einer Einrichtung sein, bei der die Gründe, die zu ihrer Schaffung geführt haben, auch vom nationalsozialistischen Standpunkte aus zu billigen sind.

Die Beschränkung auf die genannten Probleme ist mit Absicht geschehen. Zwar wäre auch die Erörterung der Fragen des freien Ermessens der Polizeibehörden und der richterlichen Nachprüfung der Polizeiverordnungen, die beide eng miteinander zusammenhängen, von Interesse gewesen. Obwohl sie heute heftig umstritten sind, erschien es doch angebracht, diese Fragen außer Betracht zu lassen, weil ihre Behandlung den Rahmen der Arbeit überschritten hätte; sie würde zu den Zweifeln über die Grenzen und die Aufgaben der Verwaltungsgerichtsbarkeit im heutigen Staat führen, also weniger ein Problem des Polizeiverordnungsrechtes selbst betreffen.

Beim Eintritt in die Untersuchung ist der Blick auf die Grundauffassung des neuen Staates zu richten, insoweit sie für die nachfolgende Untersuchung von wesentlicher Bedeutung ist. Da das PVG, welches das gegenwärtig geltende Polizeiverordnungsrecht enthält, von einem Gesetzgeber geschaffen worden ist, der von dem Gedanken der liberalen Demokratie ausgegangen ist, ist die Grundauffassung des neuen Staates in ihrer Gegensätzlichkeit zu der der liberalen Demokratie aufzuzeigen.

I. Abschnitt
Grundsätzlicher Ausgangspunkt

§ 2.
Über die Grundauffassung des neuen Staates

Für die nachfolgende Untersuchung ist die Frage des Verhältnisses von Staat zu Volk und Individuum von entscheidender Bedeutung.

1.

Die liberale Auffassung dieses Verhältnisses ist in den Grundzügen einheitlich, wenn auch der Liberalismus eine geistige Bewegung ist, die sich nicht zu allen Zeiten und an allen Orten in den gleichen Formen geäußert hat; in allen seinen Erscheinungen beruht er als geistige Bewegung aber doch auf einer gemeinsamen weltanschaulichen Grundlage, dem Individualismus [1]).

Der Liberalismus sieht zwischen Staat und Volk, Staat und Individuum einen Gegensatz [2]). Zwei Sphären stehen sich gegenüber: eine öffentliche Sphäre, die staatlichem Zwange zugänglich ist, in der die Staatsgewalt wirkt, und eine private Sphäre, die der freien Gestaltung durch das Individuum unterliegt, die seinem freien Willen unterworfen ist.

Der Staat ist nach liberaler Anschauung ein eigener, aus sich verständlicher und auf sich beruhender Organismus, dem die Aufgabe obliegt, die Gesellschaft, die in dem Staatsgebiet wohnende Bevölkerung, zu regieren. Es ist wesentlich, festzuhalten, daß das Objekt der staatlichen Ordnungsfunktion als außerhalb des Staates befindliches begriffen wird [3]). Diese Ordnungsaufgabe des Staates erstreckt sich nur auf die Sorge für die Sicherheit der Bevölkerung, für deren ungestörtes Zusammenleben; er hat nicht auch im positiven Zugriff für die Förderung der allgemeinen Wohlfahrt zu sorgen. Denn nach liberaler Anschauung liegt im freien Individuum das „politische Eigenzentrum“ [4]). Die beste Gewähr für den normalen Ablauf aller Dinge liegt in der Freiheit des einzelnen von jedem Zwangseingriff, in der

---

[1]) Meßner, „Liberalismus“ im Staatslexikon Bd. III Sp. 968 f.

[2]) Vgl. zum folgenden: Koellreutter, Allgemeine Staatslehre S. 16, 100 f., 241 f.; Meßner, „Liberalismus“ Sp. 968 ff.; C. Schmitt, Staat, Bewegung, Volk S. 22 f.

[3]) Vgl. Forsthoff, in „Deutsches Recht“ 1935 S. 332; Stuckart, in „Deutsches Recht“ 1935 S. 383.

[4]) Koellreutter, Allgemeine Staatslehre S. 16.

Möglichkeit, die freie Persönlichkeit unbehindert zu entfalten. Die eigenwillige Gestaltung des Lebens durch den einzelnen ermöglicht die beste Entwicklung aller Kräfte. Der einzelne vermag dann seine ihm von der Natur gegebenen Fähigkeiten am besten zu entwickeln, wenn ihm alle Freiheit gewährt wird[5]).

Völlig bindungslose Freiheit jedoch würde zu einem Kriege aller gegen alle führen. Der einzelne muß sich deshalb bei seinem Verhalten die Beschränkungen auferlegen, die ihm das Zusammenleben mit andern Individuen in einem Staatswesen gebietet: er darf nicht in die Rechte der anderen Individuen eingreifen. Darüber zu wachen, daß jeder einzelne die ihm aus dem Zusammenleben erwachsenden Bindungen und Schranken achte, jedem Individuum die Möglichkeit freier Lebensgestaltung zu schaffen und zu gewährleisten, ist Aufgabe des Staates[6]). In dieser Zielsetzung liegt zugleich die Beschränkung seiner Wirksamkeit. Eingriffe der Staatsgewalt in die Freiheitssphäre des Individuums lassen sich nur dann rechtfertigen, wenn sie sich innerhalb der Grenzen halten, die der Wirksamkeit des Staates gesetzt sind. Sie dürfen also nur erfolgen, um die gute Ordnung des Gemeinwesens, das geordnete Zusammenleben der Individuen zu sichern und zu erhalten. Zu keinem andern Zwecke soll der Staat die Freiheit der Individuen beschränken[7]). Eingriffe, die darüber hinausgehen, die der Förderung des allgemeinen Wohles dienen, sind grundsätzlich unzulässig und dürfen nur dann erfolgen, wenn die betroffenen Individuen ihre Zustimmung zu dem Eingriffe gegeben haben.

Das Individuum bedarf nach liberaler Auffassung eines Schutzes vor Eingriffen der Staatsgewalt in seine Freiheitssphäre. Denn das freie Individuum erstrebt Freiheit von staatlichem Zwange[8]). Menschliche Herrschaft birgt der menschlichen Natur entsprechend die Gefahr des Übergriffes und der Willkür dem einzelnen gegenüber in sich. Die staatliche Tätigkeit, insbesondere die Verwaltung, bedroht daher die Freiheit des einzelnen[9]). Es sind folglich umfassende Rechtsgarantien und Kontrollen zum Schutze des einzelnen gegenüber dem Staate erforderlich.

---

[5]) Anschütz, Polizei S. 7; v. Humboldt, Ideen zu einem Versuch ... S. 44 f., 55 f.; Koellreutter, Allgemeine Staatslehre S. 241 f., 100 f.; Meßner, „Liberalismus" Sp. 973.

[6]) Meßner, „Liberalismus" Sp. 979; Mises, Liberalismus S. 46; vgl. Freisler, in „Deutsche Justiz" 1934 S. 43; Koellreutter, Allgemeine Staatslehre S. 241.

[7]) v. Humboldt, Ideen zu einem Versuch ... S. 55; vgl. C. Schmitt, Staat, Bewegung, Volk S. 22.

[8]) M. E. Mayer, Rechtsphilosophie S. 74, 86.

[9]) Mises, Liberalismus S. 46; v. Humboldt, ebendort.

2.

Im Gegensatz hierzu steht die Auffassung des Nationalsozialismus. Im Mittelpunkt des nationalsozialistischen Denkens steht das Volk: die durch natürliche Bande bestimmte Gemeinschaft[10]). Staat und Individuum lassen sich von dieser Gemeinschaft nicht trennen. Es gibt für den Nationalsozialismus keinen Gegensatz zwischen Staat und Volk und Individuum[11]).

Der einzelne ist Glied der Gemeinschaft. Er lebt in ihr; er ist in sie hineingeboren. Von dem Wohlergehen und der Entwicklung der Gemeinschaft sind Wohlergehen und Entwicklung des einzelnen abhängig. Hieraus ergibt sich seine Aufgabe. Er hat seine Interessen denen der Gemeinschaft unterzuordnen, hat mit seinem Verhalten den Zielen der Gemeinschaft zu dienen. Diese Unterordnungspflicht geht jedem Recht des einzelnen als eines Gliedes der Gemeinschaft vor[12]). Der einzelne hat keine Rechte gegenüber der Gemeinschaft, er hat nur Rechte innerhalb der Gemeinschaft. Er hat insbesondere keine Rechte gegenüber dem Staat; deshalb kennt der Nationalsozialismus keine Freiheit vom Staat, sondern nur Freiheit im Staat[13]).

Der Staat ist nach nationalsozialistischer Auffassung kein auf sich beruhender Apparat, der neben oder über dem Volke steht. Der Staat ist vielmehr die politische Lebensform des Volkes. Er ist das Organ der Gemeinschaft, das dazu dient, ihren Lebenskampf zu führen; er ist das politische Mittel, mit dessen Hilfe die Erhaltung des Volkstums gesichert und die Fähigkeiten des Volkes höher entwickelt werden sollen. Die Wirksamkeit des Staates ist deshalb unbeschränkt. Aufgabe der Staatsführung ist es, alles das zu tun, was Dasein und Zukunft des Volkes erfordern[14]).

Trotz der unbeschränkten Wirksamkeit des Staates ist der nationalsozialistische Staat doch nicht ein „totaler Staat" in dem Sinne, daß er bis ins einzelne hinein jedem sein Tun und Lassen vorschriebe oder dieses kontrollierte. Es liegt nicht im Wesen des Nationalsozialismus, die Persönlichkeit von Staats wegen zu beaufsichtigen. Er will im Gegenteil für jeden Fähigen die Entscheidungsmöglichkeit schaffen und erhalten. Der Nationalsozialismus erstrebt nicht die Staatlichkeit aller Lebensäußerungen; „weite Lebensgebiete will er unbeschadet

---

[10]) Koellreutter, Allgemeine Staatslehre S. 35 ff.

[11]) C. Schmitt, Staat, Bewegung, Volk S. 22 f.; Stuckart, in „Deutsches Recht" 1935 S. 383.

[12]) Neeße, Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei S. 55.

[13]) Koellreutter, Allgemeine Staatslehre S. 101.

[14]) Hitler, Mein Kampf II S. 434; Freisler, in „Deutsche Justiz" 1934 S. 43; Stuckart, in „Deutsches Recht" 1935 S. 383.

seines Rechtes, einzugreifen, anderen ... Kraft- und Führungszentren überlassen“ [15]). Die Totalität des nationalsozialistischen Staates ist Totalität der nationalsozialistischen Weltanschauung. Diese als Gemeinschaftsidee, die den nationalsozialistischen Staat trägt, ist total, indem sie alles mit ihrem Geiste durchdringen und allen Lebensgebieten ihren Stempel aufdrücken will. Daher verlangt der nationalsozialistische Staat, daß jeder einzelne seinem Tun und Lassen diese Gemeinschaftsidee zugrunde legt, d. h. er muß sich vergewissern, was sein Verhalten für die Gemeinschaft bedeutet [16]). Der nationalsozialistische Staat verlangt diese Einrichtung des Handelns auf allen Lebensgebieten, auch dort, wo andere „Kraft- und Führungszentren“ tätig werden. Der nationalsozialistische Staat stellt insofern „die totale Inpflichtnahme des einzelnen für die Nation“ dar [17]).

Mit dem Gedanken eines Dualismus zwischen Staat und Volk, Staat und Individuum, entfällt auch die Notwendigkeit des Schutzes der staatsfreien Sphäre vor dem Staate. Wenn Tatarin-Tarnheyden gleichwohl Grundrechte des einzelnen anerkennt, die in der Verfassung niederzulegen seien [18]), so versteht er doch hierunter keine Grundrechte im Sinne der Weimarer Reichsverfassung, die Sicherung einer staatsfreien Sphäre vor dem Zugriff des Staates bedeuteten. Tatarin-Tarnheyden will vielmehr gewisse „nationale persönliche Rechtsgüter“ des einzelnen, nicht um seiner selbst willen, sondern um der Nation willen, und nicht im materiellen, sondern im sittlichen Interesse, sichergestellt wissen. Beispiele für solche „nationalen persönlichen Rechtsgüter“ sind die Ehre, die Freiheit, das Eigentum des einzelnen [19]).

Mag auch dem einzelnen keine seiner eigenwilligen Gestaltung unterliegende, staatlichem Zugriff entzogene Freiheitssphäre mehr zustehen, die es vor dem Staate zu schützen gälte, so hat er doch einen Anspruch auf Sicherung seiner Rechtsstellung innerhalb der Gemeinschaft vor Übergriffen der Verwaltung. Zwar liegt, da die Gemeinschaft sich im Staat verkörpert, der einzelne wiederum Glied dieser Gemeinschaft ist, und Staat, Volk und Individuum von der gleichen Gemeinschaftsidee durchdrungen werden, für den einzelnen hierin eine Gewähr, daß die Verwaltungsbehörden nur solche Ein-

---

[15]) Freisler, in „Deutsche Justiz“ 1934 S. 44; vgl. auch Rosenberg, in „Völkischer Beobachter“ vom 9. 1. 1934.

[16]) Vgl. Dietrich, Politik S. 11.

[17]) Forsthoff, Der totale Staat S. 42.

[18]) Werdendes Staatsrecht S. 149 ff.

[19]) Werdendes Staatsrecht S. 152 ff. Vgl. auch Franzen, Polizei im neuen Staat S. 21.

griffe in seine persönlichen Verhältnisse vornehmen, die im Interesse der Gemeinschaft erforderlich und nicht gesetzlich unzulässig sind[20]). Mißgriffe werden aber als Folgen menschlicher Unzulänglichkeit immer wieder vorkommen. Man wird ihnen im nationalsozialistischen Staat nicht dadurch begegnen, daß man die Staatsgewalt bei ihrer Tätigkeit kontrolliert, ihr Schranken auferlegt. Man wird vielmehr dem zu Unrecht Betroffenen die Möglichkeit geben, bei einem Richter Abhilfe nachzusuchen. Gerade, um Mißgriffen und Fehlentscheidungen der Verwaltungsbehörden abhelfen zu können, wird man die Verwaltungsgerichte bestehen lassen[21]); auch wird ihm stets, wie bisher, bei schuldhaften Amtspflichtverletzungen eines Beamten die Amtshaftungsklage gegen den Staat aus Art. 131 Weimarer RV, § 839 BGB zustehen.

Von diesen Erkenntnissen wird bei der folgenden Untersuchung ausgegangen.

II. Abschnitt

Aus dem materiellen Polizeiverordnungsrecht

§ 3.

Wohlfahrtsfördernde Maßnahmen als Inhalt von Polizeiverordnungen

1.

Das PVG enthält in § 24 eine gesetzliche Begriffsbestimmung der Polizeiverordnungen. Sie sind hiernach „polizeiliche Gebote oder Verbote, die für eine unbestimmte Anzahl von Fällen an eine unbestimmte Anzahl von Personen gerichtet sind". Mit der Kennzeichnung als „polizeiliche Gebote" oder Verbote verweist der § 24 auf § 14. Zwar spricht § 14 nur von den Aufgaben der Polizeibehörden; Minister und Oberpräsidenten aber, die nach § 25 zum Erlaß von Polizeiverordnungen befugt sind, sind Polizeiaufsichtsbehörden. Um jedoch das Polizeiverordnungsrecht einheitlich zu gestalten, sollen Polizeiverordnungen sich inhaltlich in dem Rahmen halten, der der Tätigkeit der

[20]) Vgl. auch Mirow, in RuPrVBl Bd. 55 (1934) S. 101.

[21]) Reuß, in JW 1935 S. 2027; vgl. auch den Runderlaß des Reichs- und Preuß. Ministers des Innern und des Finanzministers vom 13. 8. 1934, IV a I 677 und IV 7210/17. 8., über Gemeindeprüfungsämter (MBliV 1934 Sp. 1053 ff.), der in Punkt 4 (Sp. 1059) die Nachprüfung des Ermessensmißbrauchs ausdrücklich anerkennt.

Polizeibehörden gesetzt ist[1]). § 14 stellt daher eine Gültigkeitsgrenze für Polizeiverordnungen dar.

§ 14 gibt den Polizeibehörden die allgemeine Ermächtigung, tätig zu werden, „um von der Allgemeinheit oder dem einzelnen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird". Andere Aufgaben, die darüber hinausgehen, haben die Polizeibehörden nur zu erfüllen, wenn sie ihnen durch besondere gesetzliche Bestimmung übertragen worden sind[2]).

Nun ist unter „Gefahr" „jede, die objektive Möglichkeit eines Schadens enthaltende Sachlage, der nach verständigem Ermessen vorzubeugen ist"[3]), und unter „Schaden" die „objektive Minderung eines vorhandenen Bestandes" zu verstehen[4]). Die Aufgaben der Polizeibehörden sind also grundsätzlich negativer Art. Zu ihnen gehört nicht die Abwehr von bloßen Belästigungen und Unannehmlichkeiten, da diese keine Schäden darstellen[5]). Vor allem gehört hierzu nicht die Förderung der Wohlfahrt: die positive Tätigkeit, die nicht nur auf Werterhaltung, sondern darüber hinaus auf die „Entwicklung oder Erschaffung neuer Werte oder Einrichtungen"[6]), auf Verbesserung des Normalbestandes gerichtet ist[7]).

Wohlfahrtsförderung würde z. B. eine Polizeiverordnung verfolgen, die den Gemeindeangehörigen den Besuch des Gottesdienstes aufgibt, da Interesselosigkeit am Gottesdienst keine Gefahr darstellt; der Gefahrenabwehr dagegen dienen Maßnahmen zum Schutze der Teilnehmer am Gottesdienst[8]). Maßnahmen aus ästhetischen Rücksichten dienen der Wohlfahrt, z. B. eine Polizeiverordnung, die Angelegenheiten der Mode regelt; diese Polizeiverordnung kann jedoch der Abwehr einer der öffentlichen Ordnung drohenden Gefahr dienen, wenn

---

[1]) Drews-Lassar, Allgemeines Polizeirecht S. 74 (§ 24, 1); Franzen, PVG I S. 85, II S. 15; Kerstiens, Die Entwicklung des Polizeiverordnungsrechtes S. 6; Klausener-Kerstiens-Kempner, PVG S. 109 (§ 14, 1), S. 228 (§ 24, 2); Scheer, PVG S. 125; Waldecker, Polizeirecht S. 44.

[2]) Vgl. § 3, 4 dieser Arbeit (S. 21 ff.).

[3]) Scholz, in VerwArch Bd. 27 (1919) S. 35; Drews-Lassar, Allgemeines Polizeirecht S. 24 (§ 14, 11); Urteil des Oberverwaltungsgerichtes vom 20. 4. 1922 = OVG Bd. 77 S. 338.

[4]) Drews, Polizeirecht I S. 9 ff.; Drews-Lassar, Allgemeines Polizeirecht S. 24 (§ 14, 11).

[5]) Urteil des Oberverwaltungsgerichtes vom 22. 3. 1917 = OVG Bd. 72 S. 382; Drews, Polizeirecht I S. 9 ff.; Friedrichs, PVG S. 70 f (§ 14, 7).

[6]) Drews, Polizeirecht I S. 9; Drews-Lassar, Allgemeines Polizeirecht S. 25 (§ 14, 11).

[7]) Jellinek, Verwaltungsrecht S. 434; Schäfer-Wichards-Wille, PVG S. 45 (§ 14, IV 4); Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 122 f.

[8]) Franzen, PVG I S. 172; Friedrichs, PVG S. 73 (§ 14, 10).

sie aus sittlichen Rücksichten ergeht[9]). Auch ein Eingriff in den freien Wettbewerb zugunsten eines von mehreren Konkurrenten z. B. gehört als Wohlfahrtsförderung nicht zu den Aufgaben der Polizeibehörden[10])[11]). Nicht zu verwechseln damit sind jedoch Polizeiverordnungen, die zwar der Wohlfahrt dienen, jedoch mit ihren Anordnungen darauf hinzielen, den Normalzustand herzustellen. Eine Polizeiverordung z. B., durch die größeren Gemeinden, die keine einwandfreie Wasserquelle besitzen, aufgegeben wird, eine Wasserleitung anzulegen, schafft keine neuen Verpflichtungen für die Gemeinde, dient vielmehr dazu, die Gemeinden zur Erfüllung einer schon bestehenden Pflicht, zur Herstellung eines dem Mindestmaß der nach nationalsozialistischer Anschauung zu stellenden Anforderungen entsprechenden Zustandes anzuhalten[12]).

Hieraus ergibt sich für das Polizeiverordnungsrecht, daß Polizeiverordnungen grundsätzlich nur Gefahrenabwehr zum Inhalt haben dürfen; Polizeiverordnungen, die, ohne auf ein Sondergesetz im Sinne des § 14 Abs. 2 gestützt zu sein, der Wohlfahrt dienen, sind infolge der Überschreitung der gesetzlichen Ermächtigung ungültig[13]).

2.

Nun liegt es nahe, die Zulässigkeit einer solchen Beschränkung der Aufgaben der Polizei im nationalsozialistischen Staat zu bezweifeln. Denn § 14 bildet den Abschluß einer die Vollmachten der Polizei immer mehr beschränkenden geschichtlichen Entwicklung, auf die deshalb kurz eingegangen werden soll.

Am Ende des 18. Jahrhunderts umfaßte die „Policey" nach Abtrennung von Justiz, Finanz- und Militärwesen sowie der auswärtigen Angelegenheiten den Rest aller Staatstätigkeit, war also „innerer Verwaltung" gleichzusetzen. Im Polizeistaat durfte der Landesherr, gestützt auf das „ius politiae" alles anordnen, was die „zeitliche Glückseligkeit" der Bürger, d. h. ihre Sicherheit und Wohlfahrt, erforderte, um „den guten Zustand des Staatswesens" herzustellen[14]).

---

[9]) Drews-Lassar, Allgemeines Polizeirecht S. 19 (§ 14, 5 d).

[10]) Urteil des Oberverwaltungsgerichtes vom 8. 1. 1925, in VerwArch Bd. 32 (1927) S. 99 ff.

[11]) Andere Beispiele unzulässiger Wohlfahrtsförderung bei Drews-Lassar, Allgemeines Polizeirecht S. 19 f. (§ 14, 5); Jellinek, Verwaltungsrecht S. 434; Jellinek, Gesetz, Gesetzesanwendung S. 273 f.

[12]) Nach Franzen, Polizei im neuen Staat S. 36 f.; vgl. auch sein PVG I S. 171 f.

[13]) Allerdings sind sie nicht schon deshalb ungültig, weil sie außerdem auch der Wohlfahrt dienen; vgl. Friedrichs, PVG S. 71 (§ 14, 8).

[14]) Anschütz, Polizei S. 5 f.; Fleiner, Institutionen S. 30; Franzen, PVG I S. 9 ff.; Koellreutter, Allgemeine Staatslehre S. 241 f.; Neuwiem,

In der Aufklärungsphilosophie erwuchs dieser eudämonistischen Idee die erste Gegnerschaft. Man forderte Beschränkung der Polizeigewalt: Jegliche Wohlfahrtspflege sollte als eine Tätigkeit, für die polizeilicher Zwang nicht geeignet sei, dem staatlichen Zugriff entzogen werden und der Gestaltung durch das freie Individuum überlassen bleiben[15]). Dieser Gedanke fand bei Pütter die bekannte Formulierung (1770): „promovendae salutis cura propie non est politiae"[16]).

In § 10 II 17 ALR schien der moderne Polizeibegriff zum erstenmal positive Rechtsnorm geworden zu sein. Das Oberverwaltungsgericht sprach 1882 in seiner Richtung weisend gewordenen Kreuzbergentscheidung[17]) aus, daß dieser Paragraph die Grundlage des modernen Polizeibegriffes darstelle, indem er die Aufgaben der Polizeigewalt auf die Gefahrenabwehr beschränkte. Nur zum Zwecke der Gefahrenabwehr sollte die Polizei mit Zwang gegen den einzelnen oder die Allgemeinheit vorgehen können, gleichviel, ob es sich bei ihren Befehlen um Polizeiverordnungen oder um polizeiliche Verfügungen handelte. Demgemäß erklärte das Oberverwaltungsgericht die Polizeiverordnung des Berliner Polizeipräsidenten, die den Blick zum und den Ausblick vom Kreuzbergdenkmal zu schützen bestimmt war, für ungültig, weil sie als aus ästhetischen Rücksichten ergangen der Wohlfahrt diente. Diese Ansicht wurde herrschend in der Praxis (Oberverwaltungsgericht[18]), Kammergericht[19])), und in der Wissenschaft (u. a. Anschütz[20]), Jellinek[21]), Stier-Somlo[22]), Wolzendorff[23])).

Dem ist Rosin, zum ersten Male im Jahre 1882, entgegengetreten[24]). Nach seiner Auffassung galt § 10 II 17 zwar für das polizeiliche Verfügungsrecht, aber nicht für das Polizeiverordnungsrecht.

Polizeirecht S. 143; Thoma, Polizeibefehl I S. 35; Wolzendorff, Grenzen der Polizeigewalt I, bes. S. 47 f.

[15]) Anschütz, Polizei S. 7; Fleiner, Institutionen S. 387; Franzen, PVG I S. 11; Neuwiem, Polizeirecht S. 144; Wolzendorff, Grenzen der Polizeigewalt I S. 65 ff.

[16]) Pütter, Institutiones Iuris Publici Germanici §§ 331, 335.

[17]) Urteil vom 14. 6. 1882 = OVG Bd. 9 S. 353 ff.

[18]) Z. B. Urteil vom 6. 4. 1922 = OVG Bd. 77 S. 328.

[19]) Z. B. Urteil vom 23. 2. 1903 = KGJ 26 C 20 f.

[20]) Anschütz, in PVBl Bd. 22 (1900/01) S. 86 u. a.

[21]) Jellinek, Verwaltungsrecht S. 434, 424 f.

[22]) Stier-Somlo, „Polizeiverordnung" im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft Bd. IV S. 533.

[23]) Wolzendorff, Grenzen der Polizeigewalt I S. 80 f.

[24]) Begriff und Umfang des Polizeiverfügungs- und Verordnungsrechtes, in VerwArch Bd. 3 (1895) S. 249 ff., bes. S. 249 ff., 291 ff., Polizeiverordnungsrecht S. 122 ff. Auch Bühler, Subjektive öffentliche Rechte S. 184 ff.

§ 10 II 17 hätte nicht die ihm zugelegte Bedeutung; er erschöpfte den Polizeibegriff nicht. Zum Begriff der Polizei gehörten, wie aus §§ 2 und 3 II 13 ALR hervorgehe, nicht nur die Bewahrung der Sicherheit, sondern auch die Förderung der Wohlfahrt der Bürger[25]). „Amt der Polizei" im § 10 II 17 sei nur als „Amtsauftrag der Polizeibehörden" aufzufassen; § 10 II 17 sei demgemäß nur auf die Bestimmung und Beschränkung der (exekutivischen) Amtsgewalt der Polizeibehörden gerichtet[26]). Die pflegliche, des Zwanges entratende Tätigkeit der Wohlfahrtsförderung falle auch unter den Polizeibegriff, nicht jedoch in den Rahmen der Amtsgewalt der Polizeibehörden[27]). Die Beschränkung der Amtsgewalt der Polizeibehörden gelte aber nicht für das Polizeiverordnungsrecht, da es ein Majestätsrecht (§ 6 II 13 ALR) darstelle, das als solches unbeschränkt sei[28]). Auch nach dem Polizeiverwaltungsgesetz von 1850 sei der Zustand der gleiche geblieben, weshalb die im Verordnungswege wirksam werdende Polizei auch für die Wohlfahrt der Bürger sorgen könne[29]).

Rosin hat gewiß insofern Recht, als § 10 II 17 die ihm vom Oberverwaltungsgericht zugelegte Bedeutung ursprünglich nicht gehabt hat[30]). Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß ein „Interpretationswandel"[31]) stattgefunden hat. Das Oberverwaltungsgericht verhalf mit seiner Kreuzbergentscheidung einer auf die allgemeine Rechtsüberzeugung des rechtsstaatlich denkenden liberalen Bürgertumes sich stützenden Anschauung zum Durchbruch[32]). Denn mit der seiner Rechtsüberzeugung entsprechenden Beschränkung des Staatszweckes auf die bloße Ordnungsbewahrung (den Sicherheitszweck)[33]) war notwendig eine Beschränkung der Aufgaben der Polizeigewalt in gleicher Hinsicht verbunden. Eingriffe der Polizeibehörden in die Freiheitssphäre des Individuums sollen nur dann erfolgen, wenn das ungestörte Zusammenleben der Individuen gefährdet ist; hierauf lautet die allgemeine Ermächtigung, die den Polizeibehörden für ihre Tätigkeit in § 10 II 17 ALR gegeben ist. Dagegen ist nach liberaler Auffassung zur Förderung der Wohlfahrt polizeilicher Zwang ungeeignet; sie ist den Individuen zu überlassen und soll von der Polizei nur in Ausnahme-

---

[25]) Begriff ... S. 287 f.; Polizeiverordnungsrecht S. 125 f.
[26]) Begriff ... S. 291 ff.; Polizeiverordnungsrecht S. 124.
[27]) Polizeiverordnungsrecht S. 126.
[28]) Begriff ... S. 295; Polizeiverordnungsrecht S. 126 f.
[29]) Polizeiverordnungsrecht S. 129 f.
[30]) Franzen, PVG I S. 11 ff.
[31]) Hatschek, in „Jahrbuch des öffentlichen Rechts" Bd. 3 (1909) S. 32.
[32]) Franzen, PVG I S. 13 f.
[33]) Vgl. § 2, 1 dieser Arbeit (S. 9 f.).

fällen auf Grund einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung wahrgenommen werden.

Wie sehr die Auslegung, die das Oberverwaltungsgericht dem § 10 II 17 gab, anerkannt wurde, und wie sehr sie dem allgemeinen Rechtsempfinden entsprach, ergibt sich aus der Tatsache, daß er in dieser Bedeutung als Gewohnheitsrecht nicht nur in den preußischen Landesteilen, in denen das ALR nicht eingeführt war, galt, sondern z. B. auch in Sachsen, in Thüringen, in den norddeutschen Kleinstaaten[34]).

Den Streit um die Bedeutung des § 10 II 17 ALR hat erst das PVG von 1931 beendet, das im § 14 den § 10 II 17 gedanklich in der ihm durch das Oberverwaltungsgericht gegebenen Bedeutung unverändert übernahm[35]).

3.

Bedenkt man, daß die Beschränkung der Aufgaben der Polizei, wie eben dargelegt worden ist, auf der liberalen Anschauung des Gegensatzes zwischen Staat und Individuum, des Schutzes des einzelnen vor dem Staat und der möglichst weitgehenden Einengung der Sphäre staatlichen Zwanges beruht, so sind die Zweifel an der Zulässigkeit einer solchen Beschränkung im nationalsozialistischen Staate berechtigt. Denn der Nationalsozialismus kennt keinen Dualismus Staat—Individuum und keine Beschränkung der Wirksamkeit des Staates[36]). Gerade aus dem Gedanken, daß es Aufgabe der Staatsgewalt ist, alles das zu tun, was Dasein und Zukunft des Volkes erfordern, sei es zur Abwehr von Übeln, sei es auch mit Zwang zur Fortentwicklung des Normalzustandes, ist die Feststellung Koellreutters verständlich, daß im nationalsozialistischen Staate die Bedeutung der Polizeigewalt stark heraustrete[37]).

Wenn daher im Hinblick auf eine künftige Gesetzgebung zu untersuchen ist, ob die grundsätzliche Regelung des § 14 beibehalten werden kann, so handelt es sich recht eigentlich nicht um die Frage des Polizeibegriffes. Denn § 14 enthält nicht den Begriff der Polizei, sondern

---

[34]) Vgl. Urteile des Oberverwaltungsgerichtes vom 17. 5. 1901 und 16. 4. 1901 = OVG Bd. 39 S. 399 und S. 419; Jellinek, Gesetz, Gesetzesanwendung S. 272 Anm. 18 mit Literaturangaben und Quellennachweis; auch Fleischmann, in „Zeitschrift für Eisenbahnrecht" Bd. 21 (1905) S. 423 ff.

[35]) Vgl. auch § 32 Thür. LVO vom 10. 6. 1926: „Die Verwaltung hat als Polizei die Aufgabe, der Gesamtheit oder dem einzelnen bevorstehende Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Ruhe, Sicherheit oder Ordnung gestört wird."

[36]) Vgl. § 2, 2 dieser Arbeit (S. 11 f.).

[37]) Allgemeine Staatslehre S. 244.

gibt nur die Zwecke an, für die die Polizei (das sind die Polizeibehörden) tätig werden darf. Zwar hängen Begriff der Polizei und Aufgaben der Polizeibehörden eng zusammen; doch muß man sich der Tatsache, daß beides nicht zusammenfällt, im weiteren bewußt bleiben.

Hier ist besonders auf die Ausführungen Hamels über den Polizeibegriff hinzuweisen[38]). Die enge Begriffsbestimmung der Polizei, die freilich nicht allgemeine Billigung gefunden hat, als derjenigen Staatstätigkeit auf dem Gebiete der inneren Verwaltung, die mit Zwang gegen Personen verbunden ist oder verbunden sein kann, und die sich als Abwendung von der Allgemeinheit oder dem einzelnen drohenden Gefahren durch Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung darstellt[39]), läßt sich im nationalsozialistischen Staate nicht aufrechterhalten. Hamel sieht als Polizei die Staatstätigkeit auf dem Gebiete der inneren Verwaltung an, die mit Zwang die Eingliederung aller individuellen Tätigkeit in die Belange der Nation herbeiführt[40]). Sicherlich wird eine derartige Bestimmung des Begriffes der nationalsozialistischen Auffassung von dem Staate und seinem Zwecke gerecht; es wird, wie ich meine, nichts Grundsätzliches gegen sie einzuwenden sein.

Doch ist trotz der Feststellung Koellreutters und der Definition Hamels nicht notwendig zu folgern, daß nun auch von der durch § 14 getroffenen Regelung abzugehen sei, wonach andere Aufgaben als die der Gefahrenabwehr von der Polizei nur kraft besonderer gesetzlicher Bestimmung zu erfüllen sind. Andererseits wird, wenn man sich für Aufrechterhalten dieses Zustandes entscheidet, gegen die heute wachsende Richtung, der Polizei durch besondere gesetzliche Ermächtigung wohlfahrtsfördernde Maßnahmen zuzuweisen, nichts einzuwenden sein. Das von Drews geltend gemachte Bedenken, diese Tendenz vertrage sich nicht mit der Idee des Rechtsstaates[41]), kann aus dem Gedanken der unbeschränkten Wirksamkeit des Staates nicht mehr durchgreifen.

4.

Aus mannigfachen Gründen läßt sich die grundsätzliche Regelung des § 14 auch im nationalsozialistischen Staate beibehalten.

---

[38]) DJZ Bd. 40 (1935) Sp. 326 f.

[39]) Stier-Somlo, „Polizei" im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft Bd. IV S. 520; Wolzendorff, Grenzen der Polizeigewalt II S. 90; ähnlich Jellinek, Verwaltungsrecht S. 425 (ohne das Moment des Zwanges als Wesensmerkmal anzuerkennen), u. a. Vgl. auch das Gutachten des Preuß. Staatsrates bei Kerstiens, in RuPrVBl Bd. 52 (1931) S. 147.

[40]) DJZ Bd. 40 (1935) Sp. 327.

[41]) Polizeirecht I S. 35.

Einmal können den Polizeibehörden jederzeit neue Aufgaben durch Sondergesetze übertragen werden. Auch könnte das kommende Reichspolizeiverwaltungsgesetz der Polizei jede Freiheit für die Erfüllung ihrer Aufgaben gewähren[42]).

Zum andern will der nationalsozialistische Staat durchaus nicht alle Lebensäußerungen verstaatlichen oder staatlich beaufsichtigen. Er verlangt nur, daß jeder einzelne sein Tun und Lassen nach der Gemeinschaftsidee, dem Nationalsozialismus, einrichtet[43]). Um diese Einrichtung des Handelns durchzusetzen, werden Zwangseingriffe durch die Polizeibehörden unter Umständen nicht zu entbehren sein. Trotzdem erscheint es nicht angebracht, die Vollmachten der Polizei über die Ermächtigung, zur Gefahrenabwehr tätig zu werden, hinaus auszudehnen. Täte man das, dann würde man den Polizeibehörden die Möglichkeit geben, jede Lebensäußerung zu kontrollieren und zu beeinflussen. Man würde den Polizeibehörden die Möglichkeit geben, den einzelnen zu bevormunden, das ganze private Leben zu regeln; man würde „das Maß von Eigenrecht des Volksgenossen, das der nationalsozialistische Staat selbst anerkennt, der Gefahr einer ungerechtfertigten oder gar willkürlichen Antastung aussetzen“[44]).

Überdies wird durch eine Entscheidung zugunsten der Beschränkung der Aufgaben der Polizeibehörden nicht notwendig auch die Wirksamkeit des Staates eingeschränkt. Dem Staate bleibt es unbenommen, mit Zwang zur Förderung der Wohlfahrt vorzugehen, wenn auch diese Tätigkeit nicht durch die Polizeibehörden erfolgen soll. Beispiele bieten der Schulzwang oder die Forstaufsicht[45]). Der Staat kann auch die Gemeinden mit der Erledigung solcher Aufgaben beauftragen. So ist beispielsweise durch das preußische Wohnungsgesetz von 1918[46]) den Gemeinden die Wohnungsaufsicht übertragen worden. Oder man denke an das durch § 18 der Deutschen Gemeindeordnung[47]) den Gemeinden eingeräumte Recht, bei dringendem öffentlichem Bedürfnis Anschluß an Wasserleitung, Kanalisation oder ähnliche Gemeindeeinrichtungen oder die Benutzung dieser Einrichtungen und der

---

[42]) Nebinger, in „Württ. Zeitschrift für Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege“ Bd. 27 (1934) S. 149.

[43]) Vgl. § 2, 2 dieser Arbeit (S. 11 f.).

[44]) Nebinger, ebendort; auch v. Köhler, Deutsches Verwaltungsrecht S. 348.

[45]) Friedrichs, PVG S. 71 (§ 14, 8); vgl. auch Anschütz in „Staats- und Selbstverwaltung“ 1921/22 S. 418.

[46]) Gesetz vom 28. 3. 1918 — GS S. 23 — Art. 5.

[47]) Gesetz vom 30. 1. 1935 — RGBl I S. 49.

Schlachthöfe vorzuschreiben. Hier kann mit Zwang verbundenes Tätigwerden zum Zwecke der Wohlfahrtsförderung vorliegen, wenn eine Gefahr nicht droht, ein dringendes öffentliches Bedürfnis aber trotzdem vorhanden ist. Man setzt sich also mit dem nationalsozialistischen Gedanken der unbeschränkten Wirksamkeit der Staatsgewalt nicht in Widerspruch, wenn man die Beschränkung der Aufgaben der Polizeibehörden beibehält.

Auch aus allgemeinen Interessen der Verwaltung dürfte einer grundsätzlichen Erweiterung der Befugnisse der ordentlichen Polizeibehörden zu widersprechen sein. Die Polizeibehörden sind im allgemeinen ausgebildet für die Tätigkeit zur Gefahrenabwehr, zum Schutze des Gemeinschaftslebens. Hierauf ist auch ihr Augenmerk gerichtet. Ihnen ist ein überaus großes und umfangreiches Arbeitsgebiet zugewiesen; aber es ist begrenzt. Nur ganz ausnahmsweise und vom Gesetzgeber ausgewählt sind ihnen in gewissen Fällen wohlfahrtsfördernde Aufgaben übertragen. Würde man die Beschränkung fallen lassen, so würde das Arbeitsgebiet der Polizeibehörden ins Unbegrenzte wachsen. In dieser Erweiterung liegt die Gefahr der Zersplitterung. Denn mit der Zuweisung eines unbeschränkten Arbeitsgebietes würden ihnen Dinge zur Erledigung übertragen werden, für die sie nicht genügend vorbereitet sind, und auf die sie trotz bestem Willen nur ganz allgemein vorbereitet sein könnten. Ihre Kenntnisse und Erfahrungen auf den Gebieten, die sie bisher nicht zu bearbeiten hatten, würden zwar wachsen; der Verlust an Sonderkenntnissen auf den bisher bearbeiteten Gebieten würde aber in keinem Verhältnis dazu stehen. Sie würden auch nicht ihre ganze Kraft einer bestimmten, eben weil immerhin begrenzten, Aufgabe widmen können. So würde durch eine Erweiterung der Vollmachten der Polizeibehörden auch auf das Gebiet der Wohlfahrtsförderung nicht nur die Gefahr erwachsen, daß fortan mangels genügender Kenntnisse nicht mehr vollwertige Arbeit geleistet würde, sondern es würde auch die Schlagkraft der ordentlichen Polizeibehörden leiden[48]).

Unter diesem Gesichtspunkt gesehen, erscheint die gegenwärtige Regelung besonders zweckmäßig. Bei den wohlfahrtsfördernden Aufgaben, die von den Polizeibehörden zu erfüllen sind, ist zu unterscheiden zwischen den als Sonderaufgaben den ordentlichen Polizeibehörden übertragenen Obliegenheiten und denen, die von Sonderpolizeibehörden wahrgenommen werden[49]).

[48]) Vgl. hierzu auch Eichner, in „Deutsche Verwaltungsblätter" 1934 S. 120.

[49]) Friedrichs, PVG S. 30 (§ 8, 1).

Als Beispiele für Sonderaufgaben, die den ordentlichen Polizeibehörden übertragen worden sind, sind anzuführen: Die Polizei darf auf Grund des preußischen Wohnungsgesetzes Wohnungsordnungen erlassen; sie darf u. a. über die Abstufung der baulichen Ausnutzbarkeit der Grundstücke Vorschriften erlassen, Regeln über einheitliche Gestaltung des Straßenbildes, über Anstrich und Verputzung der Häuser aufstellen[50]). Zum polizeilichen Aufgabenkreis gehört auf Grund des Gesetzes über die Regelung des Körwesens ... der Erlaß von Vorschriften über die Körung von Zuchttieren[51]). Das Ausgrabungsgesetz ermächtigt die Polizeibehörden zur Verhinderung von nicht genehmigten Grabungen nach Gegenständen der Kultur- und Vorgeschichte tätig zu werden, auch zur Sicherstellung eines Gegenstandes, dessen Ablieferung verlangt werden kann, die erforderlichen Anordnungen zu treffen[52]). Auf Grund des Feld- und Forstpolizeigesetzes können Polizeiverordnungen die Ausübung der Nachweide, des Einzelhütens sowie der Weide durch Gemeinschafts- und Genossenschaftsherden regeln[53]). Das Fischereigesetz ermächtigt die Landespolizeibehörden, durch Polizeiverordnung fischereirechtliche Vorschriften zu erlassen, beispielsweise über die Schonzeiten der Fische, das Aussetzen von Fischen, den Schutz der Fischlaiche, den Schutz von Fischteichen[54]).

Als Beispiele für Übertragung von Aufgaben an Sonderpolizeibehörden sind zu nennen: Die Ingenieure der Dampfkesselüberwachungsvereine sind zuständig für die Untersuchung von Dampfkesseln[55]). Sonderpolizeiliche Befugnisse nehmen auch die Behörden wahr, welche in Ausführung der Gewerbeordnung zur Genehmigung von Anlagen oder zur Erteilung von Konzessionen berufen sind[56]). Besondere Kurpolizeibehörden gibt es in einigen nassauischen Bädern[57]). Sonderpolizeibehörde ist auch der Verbandsdirektor des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk; zu seinen Zuständigkeiten gehören namentlich Erlaß von Bau- und Wohnungsordnungen in der Form von Polizeiverordnungen und die Fluchtlinienpolizei[58]). Auf dem Gebiete des Filmwesens ist die Prüfstelle in Berlin zuständig für Prüfung und Zulassung von Filmen[59]). Zu erwähnen ist hier auch,

---

[50]) Gesetz vom 28. 3. 1918 — GS S. 23 — Art. 4 §§ 1, 4.
[51]) Gesetz vom 4. 8. 1922 — GS S. 225.
[52]) Gesetz vom 26. 3. 1914 — GS S. 41 — §§ 2, 21.
[53]) Gesetz vom 21. 1. 1926 — GS S. 83 — § 11.
[54]) Gesetz vom 11. 5. 1916 — GS S. 55 — § 106.
[55]) Gesetz vom 3. 5. 1872, § 3. Vgl. Friedrichs, PVG S. 40 (§ 8, 13).
[56]) Friedrichs, PVG S. 42 (§ 8, 42).
[57]) Friedrichs, PVG S. 46 (§ 8, 29).
[58]) Verbandsordnung vom 5. 5. 1920 — GS S. 286 — §§ 1, 21, 22, 25.
[59]) Lichtspielgesetz vom 16. 2. 1934 — RGBl I S. 95 — §§ 4, 16.

daß nach dem Theatergesetz von 1933 sich die Zuständigkeit der ordentlichen Polizeibehörden nicht auf die künstlerischen Aufgaben der Theater erstreckt[60]).

In allen diesen Fällen handelt es sich um wohlfahrtsfördernde Aufgaben, die den Polizeibehörden obliegen. Es darf aber nicht verkannt werden, daß in allen Fällen, in denen Sonderaufgaben den ordentlichen Polizeibehörden übertragen worden sind, immer nur einzelne Aufgaben, die bestimmt umgrenzt sind, von Fall zu Fall von den Polizeibehörden wahrzunehmen sind. Es gehört auch nur ein Teil der von den Polizeibehörden wahrzunehmenden wohlfahrtsfördernden Aufgaben zu dem Aufgabenkreis der ordentlichen Polizeibehörden, weil zur Erledigung zahlreicher solcher Aufgaben Sonderpolizeibehörden berufen sind. Gerade darin liegt die Zweckmäßigkeit der Regelung, daß der Gesetzgeber auswählen kann, welche Aufgaben er überhaupt den Polizeibehörden übertragen will, welche Aufgaben überhaupt zur Erledigung durch Polizeibehörden geeignet sind. Der Gesetzgeber allein kann es auch entscheiden, ob eine Aufgabe zur Bearbeitung durch die ordentlichen Polizeibehörden geeignet ist, oder ob sie Sonderpolizeibehörden zuzuweisen ist, damit kraft der besonderen Kenntnisse auf Sondergebieten eine sachkundige Erledigung gewährleistet erscheint.

Unterstützend wäre für die hier vertretene Ansicht, daß es nicht erforderlich sei, den polizeilichen Aufgabenkreis grundsätzlich über den der Gefahrenabwehr hinaus zu erweitern, noch auf folgendes hinzuweisen[61]). Im nationalsozialistischen Staate werden alle Volksgenossen in großen Gemeinschaften zusammengefaßt, in Arbeitsfront, Reichsnährstand, Reichskulturkammer, Arbeitsdienst, auch in der Nationalsozialistischen Volkswohlfahrt und dergleichen mehr. Alle diese Organisationen überwachen innerhalb ihres Aufgabenkreises und Tätigkeitsgebietes das Verhalten der einzelnen ihnen angehörenden Volksgenossen und greifen ein, wenn sich jemand durch eine Handlung außerhalb der Volksgemeinschaft stellt. So wird beispielsweise die Beobachtung des Gebotes der Eintopfmahlzeiten in den Gastwirtschaften von der Nationalsozialistischen Volkswohlfahrt überwacht und notfalls durchgesetzt. Für die Befolgung sozialpolitischer Anordnungen des

---

[60]) Gesetz vom 15. 5. 1934 — RGBl I S. 411 — § 9 Abs. 2. Vgl. Maunz, in „Deutsches Recht" 1935 S. 395; v. Köhler, Deutsches Verwaltungsrecht S. 348.

[61]) Hierzu Maunz, in „Deutsches Recht" 1935 S. 397; auch Forsthoff, in „Deutsches Recht" 1935 S. 332; v. Köhler, Deutsches Verwaltungsrecht S. 348.

Führers, etwa der Anordnung, Familienväter vor jüngeren Arbeitskräften einzustellen, sorgt die Deutsche Arbeitsfront. Die Aufführung eines nationalsozialistischem Kunstgeschmack nicht entsprechenden Musikwerkes wird von der Reichsmusikkammer verhindert werden. Auch ist es all diesen Organisationen leichter möglich, das Verhalten des einzelnen zu kontrollieren und notfalls jeden einzelnen dazu zu zwingen, sein Verhalten mit den Zielen der Gemeinschaft in Einklang zu bringen, als es die Polizeibehörden je vermöchten [62]).

5.

Es besteht sonach kein Anlaß, die Beschränkung der Aufgaben der Polizeibehörden nicht mehr als Gültigkeitsgrenze für Polizeiverordnungen zu nehmen. Zwar ist das Recht, Polizeiverordnungen zu erlassen, ein übertragenes Gesetzgebungsrecht [63]), und die Staatsgesetzgebung ist Beschränkungen nicht unterworfen. Jedoch ist bei der weitgehenden und allgemeinen Übertragung des Rechtes, Polizeiverordnungen zu erlassen, wie sie in den §§ 25 ff. enthalten ist, aus den gleichen Erwägungen, wie sie zuvor angestellt sind, der Ausdehnung zu widersprechen. —

Bei dieser Sach- und Rechtslage läßt sich die grundsätzliche Regelung des § 14 auch im nationalsozialistischen Staate aufrechterhalten [64]).

Es könnte den Anschein haben, als stünde dieses Ergebnis im Widerspruch zu dem Gedanken Koellreutters, daß die Bedeutung der Polizeigewalt im nationalsozialistischen Staate stark hervortrete [65]). Daß dem nicht so ist, wird sich aus den sogleich folgenden Ausführungen ergeben.

---

[62]) Vgl. z. B. § 4 dieser Arbeit, Anm. 23 (S. 29).

[63]) Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 32; Fleiner, Institutionen S. 69 ff.

[64]) Im Ergebnis übereinstimmend Drews, in „Der Deutsche Länder-Verwaltungsbeamte“ 1934 S. 629, und Grauert, in DJZ Bd. 39 (1934) Sp. 968. Ferner: Franzen, Polizei im neuen Staat S. 37; Knauth, in DJZ Bd. 40 (1935) Sp. 223; v. Köhler, Deutsches Verwaltungsrecht S. 346; Lauer, in RVBl Bd. 55 (1934) S. 972; Meißner-Kaisenberg, Staats- und Verwaltungsrecht S. 162 f.; Nebinger, in „Württ. Zeitschrift für Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege“ Bd. 27 (1934) S. 149; Urteil des Sächs. Oberverwaltungsgerichtes vom 25. 1. 1935, in JW 1935 S. 1654 Nr. 42.

[65]) Vgl. Anm. 37 (S. 18).

§ 4.

Der Schutz der öffentlichen Ordnung

1.

Die Polizeibehörden haben nach § 14 tätig zu werden zur Abwehr von Gefahren, die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedrohen.

Unter dem Aufrechterhalten der öffentlichen Sicherheit ist der Schutz vor Schäden zu verstehen, die „entweder den Bestand des Staates oder seiner Einrichtungen, oder das Leben, die Gesundheit, die Freiheit, die Ehre oder das Vermögen des einzelnen bedrohen". Die Schäden können durch Naturereignisse oder durch menschliche Handlungen oder durch Unterlassungen entstehen; meistens handelt es sich bei ihnen um den bevorstehenden Bruch einer Norm der öffentlichen (insbesondere der kriminellen) Rechtsordnung [1]).

Im weiteren haben die Polizeibehörden die Aufgabe, die öffentliche Ordnung zu schützen. „Öffentliche Ordnung" ist der Zustand, der dem „Inbegriff der Normen" entspricht, „deren Befolgung nach den jeweils herrschenden ethischen oder sozialen Anschauungen des Verkehrs als Vorbedingung gedeihlicher Koexistenz aller mit allen, als Grundlage des Gemeinlebens gilt" [2]). Der Schutz der öffentlichen Ordnung erstreckt sich also über den Schutz der öffentlichen Sicherheit, insbesondere den der Rechtsordnung, hinaus auf den Schutz der Normen, die zwar nicht dem privaten oder öffentlichen Recht angehören, deren Befolgung aber doch als Voraussetzung des Gemeinschaftslebens anzusehen ist [3]).

2.

Der Begriff „öffentliche Ordnung" hat im nationalsozialistischen Staat einen vertieften Inhalt bekommen. Es war schon bisher anerkannt, daß in bezug auf die öffentliche Ordnung örtlich und zeitlich wechselnde Anforderungen zu stellen sind. Heute ist der Begriff nach nationalsozialistischen Grundsätzen auszulegen. Es ist, wie das Sächsische Oberverwaltungsgericht in einer Entscheidung ausgesprochen hat, ein allgemeiner Rechtsgrundsatz des heutigen Staates, daß für die

---

[1]) Amtliche Begründung zu § 14, bei Klausener-Kerstiens-Kempner, PVG S. 69 f.; Franzen, PVG I S. 176; Klausener-Kerstiens-Kempner, PVG S. 82 f. (§ 14, 8).

[2]) Amtliche Begründung zu § 14, bei Klausener-Kerstiens-Kempner, PVG S. 70; Anschütz, Polizei S. 17.

[3]) Drews, in „Der Deutsche Länder-Verwaltungsbeamte" 1934 S. 630; Drews-Lassar, Allgemeines Polizeirecht S. 23 (§ 14, 10).

Auslegung der Gesetze die nationalsozialistische Weltanschauung maßgebend sein muß[4]). Denn jedes Gesetz ist Glied der Rechtsordnung, die von der Gemeinschaftsidee, dem Nationalsozialismus, durchdrungen wird[5]). Insbesondere gilt dieser Auslegungsgrundsatz dann, wenn es sich, wie bei dem Begriff „öffentlicher Ordnung", um eine sogen. Generalklausel handelt.

Generalklauseln sind eine Art Blankettgesetze, Normen, die inhaltlich unbestimmt sind und der Ausfüllung bedürfen. Sie durchziehen das ganze Recht. So spricht beispielsweise das Bürgerliche Gesetzbuch von „Treu und Glauben", von der Verkehrssitte, von „billigem Ermessen". In allen diesen Fällen gibt das Gesetz nur allgemeine Richtlinien; die Norm für die Entscheidung muß erst gefunden werden. Maßgebend für das Finden der Entscheidung ist dabei nicht das Empfinden des einzelnen zur Anwendung der Norm berufenen Beamten. Vielmehr werden die vom Volk geschätzten Kulturwerte für die nähere Bestimmung maßgebend. Die Entscheidung muß jeweils aus dem Grundgedanken des Rechts und der allgemeinen Rechtsüberzeugung gesucht werden[6]). Da die Rechtsüberzeugung des Volkes sich wandelt, können mithin Generalklauseln im Laufe der Zeit einen völlig veränderten Sinn erhalten, so daß, um ihren vollen Sinn zu erkennen, eine „duplex interpretatio" vonnöten ist, von der schon in der Wissenschaft des gemeinen Rechtes die Rede war: eine Auslegung nach den zur Zeit der Entstehung der Rechtsnorm und eine Auslegung nach den gegenwärtig maßgebenden Anschauungen[7]). Die Generalklauseln bieten also, da sie nicht starre Rechtsnormen sind, die Möglichkeit, neues Rechtsdenken in die bestehende Rechtsordnung einzuführen. Sie werden daher auch mit Recht als „Einbruchsstellen neuen Rechtsdenkens" bezeichnet[8]).

Die Rechtsüberzeugung des deutschen Volkes wird heute durch die Gemeinschaftsidee, den Nationalsozialismus, bestimmt. Diese Gemeinschaftsidee ist daher für die Auslegung des Begriffes „öffentliche Ordnung" und für die Auffassung über das maßgebend, was als

---

[4]) Urteil vom 18. 1. 1935, in JW 1935 S. 887.

[5]) Scholz, in RuPrVBl Bd. 55 (1934) S. 235; vgl. v. Köhler, Deutsches Verwaltungsrecht S. 87.

[6]) Vgl. hierzu Drews, Polizeirecht I S. 13 f.; Franzen, PVG I S. 183; Urteil des Oberverwaltungsgerichtes vom 15. 2. 1934 = OVG Bd. 91 S. 219. Ferner: Hedemann, Flucht in die Generalklauseln S. 58; Enneccerus, Lehrbuch, Allg. Teil (I, 1) § 53 S. 116 ff.; M. E. Mayer, Rechtsphilosophie S. 84 f.

[7]) Vgl. Dernburg, Pandekten S. 78 f.

[8]) Franzen, Polizei im neuen Staat S. 31 Anm. 11.

Vorbedingung für ein gedeihliches Gemeinschaftsleben anzusehen ist[9]). Da die Anforderungen, die an den einzelnen gestellt werden, größer geworden sind, da der einzelne mehr als früher seine Interessen denen der Gemeinschaft unterzuordnen hat, so ergibt sich, daß der Begriff „öffentliche Ordnung" sich im nationalsozialistischen Staat gegenüber früher, im Sinne einer inhaltlichen Vertiefung, gewandelt hat.

3.

Die Wandlung tritt besonders stark auf politischem Gebiete hervor. Es gilt in der Gegenwart unter allen Umständen die Staatsautorität zu schützen und zu erhalten. Unsachliche, zersetzende Kritik z. B. ist geeignet, den Staat zu schädigen, nicht auch verantwortungsbewußte, sachliche Kritik; doch können überwiegende Interessen der Gemeinschaft Schweigen gebieten, etwa wenn es sich um lebenswichtige Fragen des Volkes handelt[10]). So ist die Staatsautorität beispielsweise dann gefährdet, wenn ihr in der Öffentlichkeit durch kleinliches Absprechen und Nörgeln (sog. Mießmachen) Abbruch droht[11]). Es übertritt auch der die gebotenen Grenzen der öffentlichen Meinungsäußerung, der in der Absicht oder unter dem Vorgeben kirchliche oder dogmatische Grundsätze zu verteidigen, gegen die Grundsätze der nationalsozialistischen Bewegung verstößt; denn da mit der nationalsozialistischen Weltanschauung das ganze Volk durchdrungen werden soll, ist es nicht tragbar, daß öffentlich diese Weltanschauung kritisiert wird[12]). — Gegen die Voraussetzungen der öffentlichen Ordnung verstößt jegliche Herabwürdigung der nationalen Symbole, der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei, ihrer Organisationen, ihrer politischen Leiter usw.[13]). So gehört es im Gegensatz zu früher z. B. zu den Voraussetzungen des Gemeinschaftslebens, daß ein jeder den

---

[9]) C. Schmitt, in JW 1933 S. 2794, 1934 S. 716; vgl. das Urteil des Oberverwaltungsgerichtes vom 15. 2. 1934 = OVG Bd. 91 S 219; v. Köhler, Deutsches Verwaltungsrecht S. 347, 336; Steimle, in RVBl Bd. 56 (1935) S. 289 f.

[10]) Drews, in „Der Deutsche Länder-Verwaltungsbeamte" 1934 S. 630; Drews, Polizeirecht I S. 19; Hamel, in DJZ Bd. 40 (1935) Sp. 331 f. — Soweit es sich bei der Kritik um einen Verstoß gegen das Gesetz gegen die Neubildung von Parteien vom 14. 7. 1933 handelt, wird die Polizei zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit tätig; vgl. Drews, Polizeirecht I S. 19.

[11]) Drews, in „Der Deutsche Länder-Verwaltungsbeamte" 1934 S. 630.

[12]) Polizeiverordnung des Oberpräsidenten der Rheinprovinz; veröffentlicht und in Kraft getreten am 1. 4. 1935, nach einer Nachricht des „Völkischen Beobachters" Nr. 96 vom 6. 4. 1935.

[13]) Hamel, in DJZ Bd. 40 (1935) S. 331 f.

Symbolen der Volksgemeinschaft die schuldige Achtung entgegenbringt, also vorbeimarschierenden Fahnenabteilungen der Partei die Ehrenbezeugung erweist und beim Spielen und Singen der Nationalhymnen grüßt[14]). In diesen Zusammenhang gehören die ministeriellen Polizeiverordnungen, die das Singen und Spielen des Deutschlandliedes und des Horst Wessel-Liedes in Gaststätten[15]), sowie jeden Mißbrauch der Kampflieder der nationalsozialistischen Bewegung durch Umdichtung oder Benutzung ihrer Melodie für einen anderen Text verbieten[16]). In dem verbotenen Verhalten liegt eine Herabwürdigung der Nationalhymnen und der Kampflieder. Auch in der wahllosen und zahllosen Benennung von allen möglichen Schiffen, die dem gewerblichen Verkehr dienen, mit Namen von nationaler Bedeutung kann eine Herabwürdigung der betreffenden Persönlichkeiten liegen, die es zu verhindern gilt[17]). Die Polizeiverordnung, die die Benennung an eine Erlaubnis der Landespolizeibehörden knüpft, sowie die beiden vorgenannten Polizeiverordnungen hätten an sich auf §§ 14, 25 allein gestützt werden können; wenn sie außerdem auf § 8 des Gesetzes zum Schutz der nationalen Symbole[18]) gestützt worden sind, so ist das nur mit Rücksicht auf die in dem genannten Gesetz (§§ 1, 8) erfolgte reichsrechtliche Regelung und auch im Hinblick auf die im § 9 enthaltenen Kriminalstrafdrohung erforderlich gewesen.

Eine Polizeiverordnung des Thüringischen Volksbildungsministers „zur Neuordnung des volkstümlichen Volksbüchereiwesens" läßt Anordnungen darüber zu, welche Bücher in öffentlichen Büchereien gehalten werden sollen[19]). Diese Polizeiverordnung dient nicht nur der Wohlfahrt, sondern auch der Sicherung und Durchsetzung der Staatsautorität. Denn, wenn in solchen Büchereien gewisse Gattungen von Büchern fehlen, die nach Ansicht der Regierung in ihnen vorhanden sein müssen, bietet diese Polizeiverordnung die Möglichkeit, etwaige Widersetzlichkeit gegen die Arbeit der Regierung zu verhindern; das erscheint um so notwendiger, als das Buch als Erziehungs-

---

[14]) Drews, ebendort; Hamel, ebendort; vgl. auch das Urteil des Amtsgerichts Karlsruhe vom 19. 5. 1933, in JW 1933 S. 1676.

[15]) Polizeiverordnung des Preuß. Ministers des Innern vom 18. 8. 1933 — GS S. 317.

[16]) Polizeiverordnung des Reichs- u. Preuß. Ministers des Innern vom 16. 7. 1935 — GS S. 167.

[17]) Polizeiverordnung des Reichs- u. Preuß. Ministers des Innern vom 17. 10. 1934 — GS S. 412.

[18]) Gesetz vom 19. 5. 1933 — RGBl I S. 285.

[19]) Vom 9. 2. 1934, erwähnt bei Jellinek, Nachtrag zum Verwaltungsrecht S. 23.

mittel und als Mittel für die Durchdringung des Volkes mit der nationalsozialistischen Idee unentbehrlich ist[20]).

Die Durchführung sozialpolitischer Anordnungen des Führers können Polizeiverordnungen nur auf Grund besonderer gesetzlicher Ermächtigung zum Inhalt haben, weil es sich um wohlfahrtsfördernde Maßnahmen handelt, so z. B. wenn eine Polizeiverordnung den Fabrikbesitzern eines Polizeibezirkes gebieten würde, ältere Familienväter vor jüngeren Arbeitskräften bevorzugt einzustellen[21]). Anders liegt es in dem von Hamel mitgeteilten Beispiele, daß durch polizeilichen Befehl (durch polizeiliche Verfügung oder gegebenenfalls durch Polizeiverordnung) den Gastwirten eines Polizeibezirks aufgegeben wird, den Eintopfsonntag so durchzuführen, wie es von der Reichsleitung des Winterhilfswerkes und der Nationalsozialistischen Volkswohlfahrt angeordnet ist[22]). Die Unterordnung unter dieses Gebot gehört zu den Voraussetzungen der öffentlichen Ordnung; denn der Gastwirt, der den Eintopfsonntag nicht veranstalten würde, würde öffentlich dartun, daß er nicht gewillt ist, sich in die Ordnung der Gemeinschaft, die an diesem Tage zugunsten der ärmsten Volksgenossen opfert, einzufügen[23]).

Der Schutz der Rechtsordnung vor Angriffen, die das Vertrauen und die Achtung des Volkes ihr gegenüber zu zerstören geeignet sind, gehört in viel stärkerem Maße als früher zu den Voraussetzungen der Erhaltung der öffentlichen Ordnung. Öffentliche Vorträge über § 218 StGB in Massenversammlungen, wie sie 1932 die Antifaschistische Liga veranstaltete, würden nach heutiger Auffassung nicht nur dann zu verbieten sein, wenn eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit drohte, sondern in allen Fällen, weil unsachliche Angriffe auf die Rechtsordnung die Staatsautorität zu schädigen geeignet sind.

Auf religiösem Gebiet könnte heute gegen das öffentliche Hervortreten der Gottlosenbewegung mit allen Mitteln vorgegangen werden[24]), weil der Nationalsozialismus auf dem Boden eines positiven Christentumes steht und das Christentum als Gemeinschaftsgrundlage ansieht, während vor dem Umschwung eine einheitliche

---

[20]) Vgl. auch Jellinek, ebendort, und Lauer, in RVBl Bd. 55 (1934) S. 974.

[21]) Anderer Ansicht Hamel, in DJZ (1935) Sp. 330.

[22]) Hamel, in DJZ Bd. 40 (1935) Sp. 330; vgl. auch Franzen, Polizei im neuen Staat S. 32.

[23]) Ob allerdings die Polizei gegen ein solches Verhalten mit polizeilichen Maßnahmen vorgeht, ist Ermessensfrage; sie wird wohl zunächst die Nationalsozialistische Volkswohlfahrt einschreiten lassen; vgl. Franzen, ebendort.

[24]) Drews, in „Der Deutsche Länder-Verwaltungsbeamte" 1934 S. 630.

Stellungnahme des deutschen Volkes gegenüber der Gottlosenbewegung fehlte. Soweit ihre Betätigung gegen Verbotsgesetze verstößt, etwa gegen das Gesetz gegen die Neubildung von Parteien vom 14. 7. 1933, wäre das polizeiliche Einschreiten zur Erhaltung der öffentlichen Ordnung wie auch zum Schutze der öffentlichen Sicherheit gerechtfertigt.

Auf ethischem Gebiete ist auf den Wandel in der Anschauung vom Wesen der deutschen Frau, ihrer Stellung als Mutter und im öffentlichen Leben hinzuweisen. Der Wandel hat u. a. Ausdruck gefunden in einem Verbot öffentlicher Damenboxkämpfe, welches das Oberverwaltungsgericht für gültig erklärt hat[25]). Die Veranstaltung solcher Darbietungen erscheint mit der nationalsozialistischen Auffassung von fraulicher Art unvereinbar. — Bezüglich der Sittlichkeit und des äußeren Anstandes ist eine Verstraffung der Moralbegriffe festzustellen. Ein Verhalten, das zu den Verfallserscheinungen der letzten Jahre gehört, entspricht nicht den Voraussetzungen der öffentlichen Ordnung[26]). Die Polizei darf nicht nur dann einschreiten, wenn ein öffentliches Ärgernis erregt wird oder die Gefahr der Erregung besteht; sie darf auch dann einschreiten, wenn nach nationalsozialistischer Auffassung ein bestimmtes Verhalten nicht sein soll, weil jetzt die Überzeugung der nationalsozialistisch denkenden Menschen für das maßgebend ist, was als Voraussetzung der öffentlichen Ordnung anzusehen ist[27]). Eine Entscheidung wie etwa die des Thüringischen Oberverwaltungsgerichtes, die ein Verbot der Aufführung eines den § 218 StGB behandelnden Theaterstückes nicht für zulässig hielt, weil die zahlreichen Zuschauer kein Ärgernis an der Aufführung genommen hätten[28]), wäre heute unhaltbar[29]). Jedoch wird bei aller größeren Straffheit der Moralbegriffe daran festzuhalten sein, daß die Polizei sich nicht sozusagen als Sittenrichter aufzuspielen hat[30]).

---

[25]) Urteil vom 9. 11. 1933 = OVG Bd. 91 S. 139 ff.; vgl. Franzen, Hauptprobleme III S. 5.

[26]) Vgl. Lauer, in RVBl Bd. 55 (1934) S. 974; v. Köhler, Deutsches Verwaltungsrecht S. 347. — Vgl. auch den Runderlaß des Preuß. Ministers des Innern vom 23. 2. 1933, II E 1921, über Schließung von Gaststätten (MBliV 1933 Sp. 187 ff., 189): „Der Wiederanstieg Deutschlands ist nicht zuletzt durch eine sittliche Erneuerung des deutschen Volkes bedingt."

[27]) Vgl. Hamel, in DJZ Bd. 40 (1935) Sp. 331; im Ergebnis ebenso Nebinger, in „Württ. Zeitschrift für Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege" Bd. 27 (1934) S. 149.

[28]) Urteil vom 1. 10. 1930, in JW 1931 S. 98 ff.

[29]) Hamel, in „Deutsches Recht" 1935 S. 414, und in DJZ Bd. 40 (1935) Sp. 331.

[30]) Vgl. Fleiner, Institutionen S. 403.

4.

Trotz der Erhöhung der Anforderungen des nationalsozialistischen Staates an den einzelnen besteht über den Schutz der öffentlichen Ordnung hinaus kein polizeiliches Interesse. Auch der nationalsozialistische Staat sieht Eingriffe in das Privatleben nur dann als erforderlich an, wenn das öffentliche Interesse, d. h. das der Gemeinschaft, sie notwendig macht. Auch in Zukunft werden daher die Polizeibehörden nur dann einzuschreiten haben, wenn die Wirkungen des Privatlebens die Außenwelt berühren, die Folgen nicht auf das betreffende Individuum beschränkt zu bleiben drohen[31]). —

Es ließe sich daher in das kommende Reichspolizeiverwaltungsgesetz der Grundsatz des § 14 übernehmen, daß die Polizeibehörden nur zur Abwehr von Gefahren tätig zu werden haben, die der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung drohen, und daß sie nur dann zu Maßnahmen, die über diesen Rahmen hinausgehen, befugt sein sollen, wenn sie durch besondere Gesetze dazu ermächtigt sind. Infolge der Inhaltsfülle des Begriffes „öffentliche Ordnung" und bei Ausschöpfung aller dadurch gegebenen Möglichkeiten wird trotz der Beschränkung der Aufgaben der Polizeibehörden allen Anforderungen des heutigen Staates genügt.

§ 5.

Über die Androhung polizeilicher Zwangsstrafen in Polizeiverordnungen

1.

In Polizeiverordnungen können polizeiliche Zwangsstrafen (Zwangsgeld oder Ersatzzwangsmittel) angedroht werden (§ 33). Die Nichtbefolgung von Polizeiverordnungen kann lediglich in ministeriellen Polizeiverordnungen oder auf Grund eines strafrechtlichen Blankettgesetzes mit Kriminalstrafe bedroht werden. Diese gegenüber dem früheren Rechtszustand umwälzende Regelung ist dadurch ermöglicht worden, daß das PVG die Polizeiverordnungen nicht mehr als einen Akt aufgetragener Strafgesetzgebung auffaßt. Für die Polizeiverordnung ist die Strafdrohung und überhaupt die Androhung eines Nachteiles nicht wesentlich; in § 24 findet sich deshalb auch kein Hinweis auf eine solche[1]).

---

[31]) Drews-Laffar, Allgemeines Polizeirecht S. 21 (§ 14, 7).

[1]) Amtliche Begründung zu Abschnitt VII, bei Klausener-Kerstiens-Kempner, PVG S. 178 f.

Mit dieser Neuordnung wurde eine weitgehende Entkriminalisierung des Polizeiverordnungswesens herbeigeführt. Denn die Zwangsstrafe des PVG hat keinen kriminellen Charakter, sie ist wohl Strafe, aber nicht Kriminalstrafe. Sie ist nicht „ein für schuldhaft rechtswidrige Handlungen oder Unterlassungen bestimmter Art rechtssatzmäßig angedrohtes Übel, das durch Einzelakt über den Täter verhängt wird“ [2]). Sie ist vielmehr ein rein polizeiliches Beugemittel zur Erzwingung zukünftigen polizeimäßigen Verhaltens, das auf Grund einer rechtssatzmäßig ausgesprochenen oder in einem Einzelverwaltungsakt enthaltenen Androhung festgesetzt wird [3]).

Jellinek sieht freilich in der Zwangsstrafe des PVG, die unmittelbar auf Grund der Androhung in einer Polizeiverordnung festgesetzt wird, eine „verschleierte Kriminalstrafe“; denn sie habe ihren Grund darin, daß jemand schuldhafterweise eine Polizeiverordnung nicht befolgt habe (sei also auch Strafe für Fahrlässigkeit) und könne auch dann festgesetzt werden, wenn eine Beugewirkung nicht mehr in Betracht komme [4]). Hierzu soll kurz Stellung genommen werden.

Es gibt unbestritten Strafen, die nicht kriminellen Charakter haben, die reine Beugestrafen sind [5]). Im Polizeirecht ist bekannt die Zwangsstrafe zur Durchsetzung polizeilicher Verfügungen, vgl. § 132 LVG, § 55 PVG. Die Zwangsstrafen sollen ihrem Wesen nach künftiges Verhalten erzwingen, gegenwärtig gegensätzliches Verhalten beugen, nicht Sühne und Vergeltung für vergangenes Verhalten sein. Die Kriminalstrafen werden rechtssatzmäßig, die Zwangsstrafen grundsätzlich durch Verwaltungsakt angedroht. Die Zwangsstrafen des PVG (Zwangsgeld und Ersatzzwangsmittel) haben aber auch im Falle rechtssatzmäßiger Androhung in Polizeiverordnungen und auf Grund dieser unmittelbar erfolgender Festsetzung nicht den Charakter der Kriminalstrafe.

---

[2]) Jellinek, Verwaltungsrecht S. 345.

[3]) Vgl. Drews, Polizeirecht I S. 100 ff.; Dronsch, in RuPrVBl Bd. 52 (1931) S. 925 ff. und S. 992 f.; Kerstiens, in RuPrVBl Bd. 53 (1932) S. 341 ff., und in „Die Polizei“ 1931 S. 550. Vgl. auch Urteil des Oberverwaltungsgerichtes vom 1. 6. 1933 = OVG Bd. 90 S. 275 ff.; Urteil des Staatsgerichtshofes vom 21. 6. 1932 = RGZ Bd. 137 S. 47* ff.

[4]) Jellinek, in RuPrVBl Bd. 52 (1931) S. 42 f. und S. 122; vgl. auch Friedrichs, PVG S. 158 f. (§ 24, 6); Stienen, in DJZ Bd. 36 (1931) Sp. 1299 ff.; Waldecker, Polizeirecht S. 44 ff.; Urteile des Kammergerichtes vom 22. 3. 1932, in RuPrVBl Bd. 53 (1932) S. 355 ff., und vom 23. 12. 1932, in RuPrVBl Bd. 54 (1933) S. 274 ff.

[5]) Vgl. zum folgenden Jellinek, Verwaltungsrecht S. 336 ff.; auch v. Köhler, Deutsches Verwaltungsrecht S. 286 f.

Man kann das zwar nicht, wie Schäfer es versucht[6]), daraus folgern, daß der Gesetzgeber das Wort „Strafe" in jeder Weise vermieden hat. Schäfer meint, in der Benennung der Rechtsnachteile mit „Zwangsgeld" und „Zwangshaft" liege kein leeres Spiel mit Worten, sondern es handle sich hierbei um die autoritative Erklärung, daß diese Rechtsnachteile weit mehr erzieherische Zwecke als die Kriminalstrafe verfolgten und eine Mahnung zu künftigem Wohlverhalten seien. Dem ist entgegenzuhalten, daß die Bezeichnung nicht das Wesen eines Rechtsnachteils ausmacht[7]). Man kann aus der Bezeichnung nur auf die Absicht des Gesetzgebers schließen. Daraus folgt noch nicht, daß diese Absicht auch verwirklicht sei[8]).

Es ist auch zuzugeben, daß es sich bei den Zwangsstrafen des PVG um eine Geldauflage (Zwangsgeld) oder um einfache Freiheitsentziehung (Zwangshaft) handelt, so daß hierin gegenüber den Übertretungsstrafen, der Geld- und der Haftstrafe, kein Unterschied besteht[9]).

Der Staatsgerichtshof hat in seinem Urteil vom 21. 6. 1932[10]) den nichtkriminellen Charakter der Zwangsstrafen des PVG damit begründet, daß der Gesetzgeber den zuständigen Stellen verboten habe, den Sühnegedanken, der wesentlicher Bestandteil der Kriminalstrafe sei, zu berücksichtigen; eine solche Schranke sei in § 14 Abs. 1 enthalten: die in einer Polizeiverordnung angedrohte Zwangsstrafe dürfe nur vollzogen werden, wenn die Gefahr zukünftiger Nichtbeachtung bestehe. Dieser Ansicht ist entgegenzuhalten, daß § 14 Abs. 1 nur die Aufgabe hat, allgemein den zulässigen Inhalt einer Polizeiverordnung zu bezeichnen, nicht aber die Mittel zur Durchführung der polizeilichen Befehle zu beschränken. Die Polizeiverordnungen der Minister z. B. unterliegen, auch wenn sie eine echte Kriminalstrafdrohung enthalten, den Beschränkungen des § 14 Abs. 1[11]).

Trotzdem handelt es sich bei den Zwangsstrafen des PVG auch im Falle rechtssatzmäßiger Androhung in Polizeiverordnungen nicht um Androhung und Verhängung einer Kriminalstrafe.

---

[6]) PVG S. 122 (§ 33, III 1); auch in „Juristische Rundschau" 1931 S. 172.

[7]) Franzen, PVG II S. 77.

[8]) Vgl. das Urteil des Kammergerichtes vom 22. 3. 1932, in RuPrVBl Bd. 53 (1932) S. 358.

[9]) Vgl. das in Anm. 8 genannte Urteil des Kammergerichtes, S. 357 f., und das Urteil des Staatsgerichtshofes vom 21. 6. 1932 = RGZ Bd. 137 S. 57*.

[10]) RGZ Bd. 137 S. 58* ff.

[11]) Urteil des Kammergerichtes vom 23. 12. 1932, in RuPrVBl Bd. 54 (1933) S. 275; Franzen, PVG II S. 82 f.

Die Zwangsstrafe als Beugemittel zur Erzwingung zukünftigen Verhaltens setzt wesensnotwendig voraus, daß dem Polizeipflichtigen die Androhung zur Kenntnis gekommen ist. Denn kennt der Polizeipflichtige die Androhung nicht, und ist daher ein entgegenstehender Wille nicht vorhanden, so kann die Zwangsstrafe eine Beugewirkung nicht ausüben. Im Gegensatz dazu ist Verhängung der Kriminalstrafe auch dann zulässig, wenn der Täter die Strafdrohung nicht kannte[12]).

Nach § 33 Abs. 2 ist allerdings die Festsetzung der Zwangsstrafe im Falle der Zuwiderhandlung gegen die Polizeiverordnung zulässig, wenn der Polizeipflichtige die Polizeiverordnung, gegen deren Gebot oder Verbot er verstoßen hat, „kannte oder kennen mußte". Die Zulässigkeit der Zwangsstraffestsetzung im Falle, daß der Polizeipflichtige die Verordnung „kennen mußte", bedeutet jedoch nicht — wie man nach der Auffassung für die strafrechtliche Terminologie annehmen sollte —, daß die Zwangsstrafe auch im Falle fahrlässiger Unkenntnis festgesetzt werden dürfe. Vielmehr ist der Begriff „kennen mußte", wie Franzen dargelegt hat[13]), in § 33 Abs. 2 ein anderer als der wortgleiche Begriff des Strafrechts. Im PVG wird durch ihn eine gesetzliche Beweisvermutung aufgestellt: es wird widerleglich Kenntnis der Polizeiwidrigkeit bei dem Betroffenen vermutet. Ist man mit Franzen der Ansicht, daß in § 33 Abs. 2 Kenntnis der Polizeiwidrigkeit Kenntnis der die Androhung von Zwangsstrafen enthaltenen Polizeiverordnung bedeutet, so wird widerleglich vermutet, daß der Betroffene die Androhung von Zwangsstrafen kannte, wenn er nach allgemeiner Verwaltungserfahrung als normal sorgsamer Bürger der betreffenden Kreise (Hausbesitzer, Kraftfahrer usw.) damit rechnen konnte, „daß die Polizei von ihrer Befugnis aus § 14 Gebrauch gemacht und eine solche Regelung in einer Polizeiverordnung getroffen hatte". Wenn man allerdings den Begriff Polizeiwidrigkeit im Sinne der herrschenden Lehre auffassen sollte, so müßte man „die Beweisvermutung auch auf den Begriff Polizeiwidrigkeit erstreckt ansehen" und sagen, daß widerleglich vermutet werde, daß „der Polizeipflichtige die Androhung der Zwangsstrafen in einer Polizeiverordnung kannte, wenn er wußte oder nach allgemeiner Verwaltungserfahrung als normal sorgsamer Bürger der betreffenden Kreise wissen mußte, daß die Polizei ein solches Verhalten nach § 14 verbieten oder gebieten konnte"[14]). Franzen begründet diese seine An-

[12]) Franzen, PVG II S. 86 f.
[13]) PVG II S. 88 ff.
[14]) Franzen, PVG II S. 90 f. Über den Begriff „Polizeiwidrigkeit" vgl. Peters, in VerwArch Bd. 29 (1922) S. 369 ff., 398; auch Dronsch, in RuPrVBl Bd. 52 (1931) S. 926 f.

sicht damit, daß der Nachweis der Kenntnis der Polizeiwidrigkeit bei dem Betroffenen besonders schwierig und es deshalb erforderlich sei, eine besonders wirksame widerlegbare Beweisvermutung aufzustellen[15]). Beweisvermutungen seien an sich nichts Seltenes; beispielsweise sei eine solche in § 259 StGB nach der Rechtsprechung des Reichsgerichts enthalten[16]). Auch schon vor Inkrafttreten des PVG habe bei Androhung von Geldstrafen nach § 132 LVG das Zugehen oder die Zustellung der Androhung genügt; wenn also der Betroffene nach den gewöhnlichen Erfahrungen des Lebens die Möglichkeit gehabt habe, Kenntnis von der Androhung zu erhalten, so sei unwiderleglich Kenntnis der Androhung angenommen worden. Gegen diese Ansicht Franzens könnte man die Tatsache vorbringen, daß während der Beratung des PVG im Landtag niemals von einer derartigen Auslegung des § 33 Abs. 2 gesprochen, „kennen mußte" vielmehr stets im strafrechtlichen Sinne gebraucht worden ist. Diese Tatsache steht, wie Franzen betont[17]), dem Streben nicht entgegen, nach Möglichkeiten zu suchen, unter denen die Bestimmung des § 33 Abs. 2 gültig ist; denn entscheidend sind nicht die Beratungen über das Gesetz, sondern der Wortlaut des Gesetzes.

Die entscheidende gesetzliche Bestimmung, die in Grenzfällen der Zwangsstrafe des PVG den kriminellen Charakter nimmt[18]), ist § 33 Abs. 3: „In Fällen, in denen ein schutzwürdiges Interesse weder verletzt noch bedroht wird, ist von einem polizeilichen Eingreifen wegen Nichtbefolgung der Polizeiverordnung abzusehen." Er ist nicht, wie § 153 StPO, Verfahrensvorschrift, sondern materielle Grundlage für das polizeiliche Einschreiten[19]). Kommt eine Zuwiderhandlung nicht mehr in Frage, so ist ein schutzwürdiges (polizeiliches) Interesse nicht bedroht; ist der befohlene polizeimäßige Zustand inzwischen hergestellt, so ist ein schutzwürdiges (polizeiliches) Interesse nicht mehr verletzt; wird schließlich die Polizeiverordnung nach der Zuwiderhandlung aufgehoben, so ist ein Interesse nicht mehr gegeben[20]). In diesen

[15]) PVG II S. 86 f.

[16]) Urteil vom 22. 12. 1920 = RGSt Bd. 55 S. 206 (... „den Umständen nach annehmen muß" ...).

[17]) PVG II S. 88.

[18]) Dronsch, in RuPrVBl Bd. 52 (1931) S. 923.

[19]) Dronsch, ebendort; Friedrichs, PVG S. 193 (§ 33, 7).

[20]) Dronsch, in RuPrVBl Bd. 52 (1931) S. 928, 992 f.; vgl. Franzen, PVG II S. 91 ff.; Goldschmidt, in „Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft" Bd. 52 (1932) S. 514 f.; Kerstiens, in RuPrVBl Bd. 53 (1932) S. 344; vgl. den Runderlaß des Preuß. Ministers des Innern vom 15. 1. 1932, II D 2003 (MBliV 1932 S. 45). Vgl. auch das Urteil des Oberverwaltungsgerichtes vom 29. 3. 1934 = OVG Bd. 93 S. 82 f. Anderer Ansicht ist Schäfer, in RuPrVBl Bd. 52 (1931) S. 990 f.

Fällen darf daher Festsetzung einer Zwangsstrafe nicht erfolgen, weil sie die ihr wesentliche Beugewirkung nicht erfüllen könnte.

§ 55 Abs. 4 Satz 2 steht dem nicht entgegen. Nach ihm ist zwar „die Beitreibung" (des Zwangsgeldes), „sofern ... nicht ein Zwangsmittel auf Grund des § 33 ohne vorherige besondere Androhung festgesetzt ist, nur zulässig, solange der polizeiwidrige Zustand besteht". Die Beitreibung des auf Grund rechtssatzmäßiger Androhung festgesetzten Zwangsgeldes soll also auch dann zulässig sein, wenn das gewollte polizeimäßige Verhalten bereits eingetreten ist. Diese Vorschrift erklärt sich aus verwaltungstechnischen Rücksichten. Da die beitreibende Abteilung einer Verwaltungsbehörde nicht mit der Abteilung identisch ist, die die Festsetzung des Zwangsgeldes verfügt hat, kann sie auch schwerlich wissen, ob das befohlene Verhalten schon eingetreten ist. Kommt ihr zur Kenntnis, daß der Polizeipflichtige sich nunmehr polizeimäßig verhält, dann ist gemäß § 33 Abs. 3 auch die Beitreibung des Zwangsgeldes unzulässig, weil von einem polizeilichen Eingreifen dann abzusehen ist, wenn ein schutzwürdiges Interesse nicht mehr verletzt ist. Die Vorschrift des § 55 Abs. 4 Satz 2 stellt lediglich eine Sicherung der Verwaltung dar. Die Richtigkeit dieser Ansicht ergibt sich aus dem Vergleich des genannten Satzes mit § 56 Abs. 1 Satz 5. Denn dieser läßt die Vollstreckung der Zwangshaft dann nicht mehr zu, wenn das gewollte polizeimäßige Verhalten bereits eingetreten ist[21]).

Die Zwangsstrafdrohung in Polizeiverordnungen ist daher Androhung von Zwangsstrafen nichtkriminellen Charakters.

Für eine künftige Gesetzgebung dürfte es sich empfehlen, durch gewisse gesetzestechnische Veränderungen den nichtkriminellen Charakter der Zwangsstrafen des § 33 auch im Falle der Festsetzung ohne vorherige Einzelandrohung klarzustellen. § 33 Abs. 2 würde etwa so zu fassen sein: „Wegen der Nichtbefolgung einer Polizeiverordnung darf Zwangsgeld ohne vorherige besondere Androhung festgesetzt werden. Die Verfügung, durch die ein Zwangsgeld festgesetzt wird, ist aufzuheben, wenn der Betroffene nachweist, daß er die Polizeiwidrigkeit seines Verhaltens nicht kannte." Die auf § 55 Abs. 4 Satz 2 gegründeten Zweifel würden sich dadurch beseitigen lassen, daß man den Satz 2 dahin änderte: „Die Beitreibung ist nur zulässig, solange der polizeiwidrige Zustand besteht".

---

[21]) Goldschmidt, in „Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft" Bd. 52 (1932) S. 518 f. Anderer Ansicht: Franzen, PVG II S. 83 f.; Friedrichs, PVG S. 158 (§ 24, 6). Vgl. auch Urteil des Staatsgerichtshofes vom 21. 6. 1932 = RGZ Bd. 137 S. 63* f.; Dronsch, in RuPrVBl Bd. 52 (1931) S. 926.

Der an § 33 anknüpfende Streit über die Vereinbarkeit der Zwangsgeldbestimmungen des PVG mit dem Reichsrecht interessiert im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht, weil der Streit für die Praxis erledigt ist, seitdem die Polizeibehörden nach einem Runderlasse des Preußischen Ministers des Innern vom 19. 9. 1933[22]) verfahren und die Zwangsstrafen des PVG als Beugemittel verwenden. Außerdem besteht für den Reichsgesetzgeber nicht die Notwendigkeit, bei einer künftigen Gesetzgebung auf bestehende Reichsgesetze Rücksicht nehmen zu müssen. Es handelt sich vielmehr um die grundsätzliche Frage, ob in einer künftigen Gesetzgebung die Androhung von Zwangsstrafen beizubehalten ist, oder ob zur Androhung von Übertretungsstrafen zurückzukehren wäre.

2.

Man hat versucht, die Ersetzung der Kriminalstrafdrohung durch die Androhung von polizeilichen Zwangsstrafen in Polizeiverordnungen dadurch zu rechtfertigen, daß man zwischen einem kriminellen Unrecht, das mit Kriminalstrafen zu ahnden sei, und einem bloßen Polizeiunrecht, das nur durch Zwangsstrafen zu verhindern und zu beseitigen sei, unterschied[23]). Während das kriminelle Unrecht wesentlich Gefährdung oder Verletzung eines Rechtsgutes ist, soll das Polizeiunrecht seinem Wesen nach „Unterlassung der Unterstützung der auf Förderung des öffentlichen oder Staatswohles gerichteten Staatsverwaltung" sein[24]).

Die von Goldschmidt begründete Lehre vom Verwaltungsunrecht[25]) ist in der Wissenschaft bisher auf heftige Gegnerschaft gestoßen. Es kann heute noch nicht gesagt werden, daß eine begriffliche Abgrenzung zwischen dem kriminellen Unrecht und dem sog. Polizeiunrecht gefunden worden sei, die Anspruch auf Allgemeingültigkeit erheben könnte. Diese vor Jahren einmal ausgesprochene Ansicht des Reichsgerichts[26]) gilt auch heute noch.

Die Lehre Goldschmidts vom Verwaltungsunrecht findet eine kritische Darstellung durch v. Hippel[27]). v. Hippel hält schon den Aus-

---

[22]) Runderlaß II D 1026 II (MBliV 1933 Sp. 1067).

[23]) Amtliche Begründung zu Abschnitt VII, bei Klausener-Kerstiens-Kempner, PVG S. 178 f.; Kerstiens, in RuPrVBl (1931) S. 147 f.

[24]) Goldschmidt, Verwaltungsstrafrecht S. 548; vgl. Hubernagel, in „Deutsches Strafrecht" AF Bd. 1 (1934) S. 225.

[25]) Verwaltungsstrafrecht (1902) S. 529 ff.

[26]) Urteil vom 30. 3. 1915 = RGSt Bd. 49 S. 118.

[27]) Deutsches Strafrecht II S. 106 ff.; Darstellung der Lehre S. 107 ff., Kritik S. 112 ff., Übersicht über das Schrifttum S. 118 f. Vgl. auch die

gangspunkt der Lehre für unklar, weil bei Goldschmidt für die Frage, was Verwaltungsunrecht sei, bald die Einteilung nach der Zuständigkeit (Polizeiverordnung, polizeiliche Strafverfügung) maßgebend sei, die aber nur formal sei und nichts über den Inhalt der Tatbestände sage, und bald der Gedanke des Schutzes die Polizei berührender Interessen eine Rolle spiele[28]). Die öffentliche Ordnung als Fürsorgeobjekt der Verwaltung, gegen welche sich nach Goldschmidt das Verwaltungsunrecht richte — im Gegensatz zum kriminellen Delikt, das gegen die öffentliche Ordnung als Rechtsgut verstoße — sei zweifellos ein von der Verwaltung zu schützendes Interesse; erfolge dieser Schutz durch Rechtsvorschriften, so sei die öffentliche Ordnung ein rechtlich geschütztes Interesse — ein Rechtsgut[29]). Auch in dem Kriterium „Unterlassung der Unterstützung" der Staatsverwaltung liege kein Unterschied zum kriminellen Strafrecht; denn unterlassene Unterstützung liege auch bei den Unterlassungsdelikten vor; Begehungsdelikte durch aktives Tätigwerden gebe es wie im kriminellen Strafrecht auch im Verwaltungsstrafrecht[30]). Maßgebend für die Unterscheidung könne daher höchstens die Unterscheidung Goldschmidts sein, daß es sich bei dem kriminellen Unrecht um einen Verstoß gegen die Justizstrafrechtsordnung, bei dem Verwaltungsunrecht um Unbotmäßigkeit gegenüber der Verwaltung handle, bei dem kriminellen Unrecht um Ungehorsam gegen das subjektive Strafrecht der Justiz, bei dem Verwaltungsunrecht gegen das subjektive Strafrecht der Verwaltung. Auch dieses ist jedoch, wie v. Hippel darlegt, nicht entscheidend, weil es nur ein subjektives Strafrecht des Staates gibt, und Ungehorsam gegen staatliche Anordnungen formelles Wesen jeden Unrechts ist[31]).

Das bisherige Ergebnis der wissenschaftlichen Untersuchung bietet noch keine Grundlage für eine gesetzliche Regelung. Für den Gesetzgeber des PVG war daher die formelle Grenzziehung maßgebend, daß das Nichtbefolgen einer Polizeiverordnung mit Zwangsstrafdrohung Polizeiunrecht, das einer Polizeiverordnung mit Kriminalstrafdrohung kriminelles Unrecht sei[32]).

---

tabellarische Zusammenfassung und Gegenüberstellung der Kernpunkte der Lehre Goldschmidts von Fleischmann, in „Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft" Bd. 24 (1904) S. 778.

[28]) v. Hippel, Deutsches Strafrecht II S. 112.

[29]) v. Hippel, Deutsches Strafrecht II S. 112 f. Anm. 7 a (S. 108).

[30]) v. Hippel, Deutsches Strafrecht II S. 113 Anm. 7 b (S. 107).

[31]) v. Hippel, Deutsches Strafrecht II S. 114 (S. 109).

[32]) Vgl. Schäfer-Wichards-Wille, PVG S. 118 f. (§ 33, I a).

3.

Das Beibehalten der Androhung von Zwangsstrafen in Polizeiverordnungen rechtfertigt sich aus grundsätzlichen kriminalpolitischen Erwägungen. Man muß sich darüber klar werden, ob es den Interessen des Staates förderlicher ist, entweder die Nichtbefolgung einer Polizeiverordnung zu sühnen und auf Ausschöpfung des Strafanspruches zu bestehen oder mit Hilfe polizeilicher Zwangsmittel den polizeimäßigen Zustand, die gute Ordnung des Gemeinwesens wiederherzustellen. Man wird sich für die zweite Alternative zu entscheiden haben.

Im Interesse des Ansehens der Kriminalstrafe und der Strafrechtsordnung liegt es, wenn der Staat von der Sühne einer Nichtbefolgung einer Polizeiverordnung mit Übertretungsstrafen absieht. Die Ausgestaltung der Polizeiverordnungen zu kleinen Strafgesetzen ist geeignet, im Volke das Ansehen der Kriminalstrafe zu mindern und ihm das Verständnis und das Gefühl für den Ernst der Kriminalstrafe zu nehmen[33]). Je geringer dieses ist, desto weniger vermag die Kriminalstrafe ihre beiden Aufgaben zu erfüllen: Sühne für vergangenes Tun zu sein und Abneigung vor dem Delikt zu schaffen. Die Ausgestaltung der Polizeiverordnungen zu kleinen Strafgesetzen ist heute um so weniger wünschenswert, als früher der Sühne- und Abschreckungszweck der Kriminalstrafe hinter dem Besserungszweck zurücktraten, im heutigen Staat dies beides aber die wesentlichen Aufgaben der Kriminalstrafe sind[34]).

Denn es handelt sich bei der Nichtbefolgung einer Polizeiverordnung fast regelmäßig um eine bloße Ordnungswidrigkeit, ein geringeres Delikt, welches die Gemeinschaft nicht unmittelbar oder jedenfalls nicht erheblich berührt[35]). Diese Ordnungswidrigkeit soll zwar nicht sein, stellt aber in den Augen der Bevölkerung nichts „Schlimmes", nichts sittlich Verwerfliches dar[36]). Das kriminelle Strafrecht muß sich aber auf Gebiete beschränken, die erheblichere Bedeutung für die Gemeinschaft haben; es muß sich darauf beschränken, Delikte zu sühnen, die wegen der Gesinnung des Täters oder der Folgen der Tat strafwür-

---

[33]) Vgl. Drews, Polizeirecht I 2. Aufl. S. 88; Drews, in RuPrVBl Bd. 52 (1931) S. 5; Schäfer, in „Juristische Rundschau" 1931, S. 169 f.

[34]) Vgl. Oetker, Nationalsozialistische Strafrechtsreform, in „Nationalsozialistisches Handbuch" S. 1319.

[35]) Kerstiens, in RuPrVBl Bd. 52 (1931) S. 147; vgl. Nationalsozialistisches Strafrecht S. 125 f.

[36]) Drews, in RuPrVBl Bd. 52 (1931) S. 5; Urteil des Oberverwaltungsgerichtes vom 1. 6. 1933 = OVG Bd. 90 S. 277.

diger erscheinen als die bloßen Verstöße gegen Polizeiverordnungen[37]). Das kriminelle Strafrecht muß sich auf Bestrafung und Sühne solcher Delikte beschränken, die im Bewußtsein des Volkes Missetaten darstellen; die Bestrafung der bloßen Nichtbefolgung einer Polizeiverordnung versteht das Volk nicht, weil es in ihr nichts Verwerfliches sieht. Die peinliche, „stigmatisierende" Strafe[38]) sollte für strafwürdigere Delikte angedroht und verhängt werden. So erscheint, wer Tiere quält, wer Hunde auf Menschen hetzt, wer bettelt, strafwürdiger als der, der am Sonnabend zur nichterlaubten Stunde Teppiche klopft, oder der ein Meldeformular verkehrt ausfüllt[39]). Die Ordnungswidrigkeiten werden sich mit Hilfe von Beugestrafen stets beseitigen lassen, und „wozu soll man zur" — kriminellen — „Strafe dort greifen, wo der einfache Zwang ausreicht?"[40]). In Grenzfällen, in denen die Nichtbefolgung einer Polizeiverordnung wirklich strafwürdig erscheint, wird auch in der Regel zugleich ein Strafgesetz verletzt sein. So könnte entgeltliches Wahrsagen, das eine Polizeiverordnung unter Androhung von Zwangsgeld verbietet, auch als Betrug bestraft werden, sofern es mit der Erschleichung eines Vermögensvorteils verbunden ist, insofern also strafwürdiger erscheint. Zwar hat das Oberverwaltungsgericht früher auf dem Standpunkt gestanden, daß Zwangsstrafe und Kriminalstrafe sich gegenseitig ausschließen, daß also dann nicht mehr Zwangsstrafe nach § 132 LVG zur Erzwingung einer Handlung oder Unterlassung angedroht und festgesetzt werden kann, wenn das gleiche Verhalten bereits durch die Strafrechtsordnung mit Kriminalstrafe bedroht ist[41]). Diese Anschauung hat aber das Oberverwaltungsgericht in einer Plenarentscheidung vom 13. 2. 1929 aufgegeben[42]). Es hat den Grundsatz ausgesprochen, daß „die in § 132 des Landesverwaltungsgesetzes genannten Behörden durch strafrechtliche Vorschriften nicht gehindert" werden, „zur Erzwingung einer Handlung oder Unterlassung von den Zwangsbefugnissen der Nr. 2 Gebrauch zu machen". Es hat also aus der Erkenntnis, daß Kriminalstrafe und Zwangsstrafe ihrem Wesen nach etwas grundsätzlich Verschiedenes sind, die Folgerung gezogen und anerkannt, daß der Staat durch die Androhung und Festsetzung einer Zwangsstrafe nicht auf seinen Strafanspruch verzichtet, und daß

---

[37]) Vgl. Nationalsozialistisches Strafrecht S. 125 f.

[38]) Urteil des Oberverwaltungsgerichtes vom 1. 6. 1933 = OVG Bd. 90 S. 280.

[39]) Vgl. Kerstiens, in RuPrVBl Bd. 52 (1931) S. 147; Schmidt, in „Deutsche Verwaltungsblätter" 1934 S. 123.

[40]) Fleiner, Institutionen S. 216.

[41]) Urteil vom 9. 4. 1879 = OVG Bd. 5 S. 278 ff., 285. Vgl. auch das Urteil vom 2. 4. 1892 = OVG Bd. 23 S. 388.

[42]) OVG Bd. 84 S. 278.

er trotz der Androhung und Verhängung einer Kriminalstrafe die Möglichkeit hat, eine Zwangsstrafe anzudrohen und festzusetzen[43][44]).

Hinzu kommt die Unzahl der bestehenden Polizeiverordnungen. Nach Kerstiens[45]) galten am 1. 10. 1931 insgesamt 15827 Polizeiverordnungen, hiervon stammten:

aus der Zeit vor 1910 2742,
aus der Zeit von 1910—1925 5002,
aus der Zeit von 1925—1930 . . . . 8083.

Die Zahl der am Anfang des Jahres 1928 geltenden Polizeiverordnungen wurde auf 250000 geschätzt; sie wurde infolge der Maßnahmen des Preußischen Ministers des Innern bis zum 1. 5. 1930 bereits auf etwa 35000 vermindert. — Dieser Übelstand hatte schon 1900 dem Strafrechtler Reinhard Frank Anlaß gegeben, seine warnende Stimme zu erheben und zu wünschen, „daß der große Reichsgesetzgeber den Mut finden möge, seinen kleinen Kollegen in Stadt und Land, die, unbekümmert um ihn, ihr geistiges Kapital in kleinen Strafgesetzen anlegen, einmal gehörig auf die Finger zu klopfen“[46]). Inzwischen hat man versucht, dem Übel zu steuern[47]). So hat der Preußische Minister des Innern, wie soeben erwähnt, eine umfassende Säuberungsaktion vorgenommen. Das PVG ist auf diesem Wege weitergegangen und hat die Zahl der zum Erlaß von Polizeiverordnungen berechtigten Behörden vermindert[48]). Ein anschauliches Bild gibt die amtliche Begründung zum Entwurf des PVG. Die dem Entwurf beigegebenen Zahlen können allerdings nur in beschränktem Maße zum Vergleich herangezogen werden, weil dort die Zuständigkeit zum Erlaß von Polizeiverordnungen der Ortspolizeibehörden auf Bezirke mit mehr

---

[43]) Vgl. auch v. Köhler, Deutsches Verwaltungsrecht S. 287.

[44]) Vgl. hierzu auch die Ausführungsbestimmungen zu § 33 in der Fassung der Ziffer II des Runderlasses des Preuß. Ministers des Innern vom 19. 9. 1932, II D 2121 (MBliV 1932 Sp. 953): „Das Zwangsgeld kann in allen Polizeiverordnungen angedroht werden, auch in solchen, deren Übertretung von Gesetzen mit Strafe bedroht ist. In diesen letzteren Fällen werden gegen die Nichtbefolgung der Polizeiverordnung gleichzeitig Zwangsgeld und kriminelle Übertretungsstrafe angedroht. Grundsätzlich ist indessen nur einer der angedrohten Rechtsnachteile zur Anwendung zu bringen ...“

[45]) Entwicklung des Polizeiverordnungsrechtes S. 5; auch Friedrichs, PVG S. 153 (§ 24).

[46]) DJZ Bd. 5 (1900) S. 240.

[47]) Amtliche Begründung zu Abschnitt VII, bei Klausener-Kerstiens-Kempner, PVG S. 179 ff.; vgl. auch Kerstiens, in VerwArch Bd. 36 (1931) S. 206 ff., und Entwicklung des Polizeiverordnungsrechtes S. 3 ff.

[48]) Amtliche Begründung zu Abschnitt VII, bei Klausener-Kerstiens-Kempner, PVG S. 183.

als 10000 Einwohnern beschränkt worden war, der Landtag aber als unterste Grenze die Zahl von 5000 Einwohnern festgesetzt hat (§ 28). Nach der Begründung hatten vor dem Inkrafttreten des PVG noch etwa 12000 Polizeibehörden die Befugnis zum Erlaß von Polizeibehörden; nach seinem Inkrafttreten sollten nur noch 896 Polizeibehörden hierzu berechtigt sein, nämlich 5 Minister, 12 Oberpräsidenten, 34 Regierungspräsidenten, 40 staatliche Polizeiverwalter, 418 Landräte, 283 städtische Polizeiverwalter, 36 Bürgermeister der Ämter in der Rheinprovinz, 68 Bürgermeister der Ämter in Westfalen. Unter Berücksichtigung der von dem Landtag vorgenommenen Änderungen läßt sich die Zahl der heute zum Erlaß von Polizeiverordnungen befugten Polizeibehörden auf etwa 1500 schätzen[49]). — Eine weitere Maßnahme, die dazu dient, die Zahl der geltenden Polizeiverordnungen zu vermindern, ist die Beschränkung ihrer Gültigkeitsdauer; Polizeiverordnungen, die keine ausdrückliche Zeitgrenze enthalten, treten gemäß § 34 dreißig Jahre nach ihrem Erlaß außer Kraft. — Ferner sind Polizeiverordnungen nur „in unabweisbar notwendigen Fällen" zu erlassen, worüber bei Polizeiverordnungen der Ortspolizeibehörden und der Landräte der Regierungspräsident zu wachen hat[50]). — Trotzdem bleibt noch eine stattliche Anzahl von Polizeiverordnungen übrig, die in der Vielfältigkeit der Regelung einen denkbar buntscheckigen Rechtszustand geschaffen haben und erhalten.

Nicht nur das Übermaß von Strafgesetzen zerstört die Achtung des Volkes vor der Strafrechtsordnung. Schäfer weist hierbei auf die zahllosen kriminellen Strafdrohungen der Kriegs- und unmittelbaren Nachkriegszeit hin[51]); man könnte dem vielleicht aus der jüngsten Vergangenheit die zahlreichen Strafdrohungen, die in den Notverordnungen der Jahre 1930 bis 1933 enthalten sind, an die Seite stellen. Auch die Unzahl von Straffestsetzungen muß das Gefühl des Volkes für den Ernst der Kriminalstrafe mindern. Das ist ganz besonders dann der Fall, wenn gleichermaßen wegen wirklich strafwürdiger Delikte und wegen geringer Ordnungsstörungen die Kriminalstrafe verhängt wird. Die große Zahl von Straffestsetzungen auf Grund von Polizeiverordnungen muß daher nivellierend wirken[52]). Dadurch, daß das Polizeiverordnungsrecht durch Entkriminalisierung der Polizeiverordnungen aus dem kriminellen Strafrecht herausgenommen worden ist, sind zahlreiche kleine Strafgesetze aus der kriminellen Straf-

[49]) Schäfer, in „Juristische Rundschau" 1931 S. 169.
[50]) Ausführungsbestimmungen zu § 24, Punkte 1 und 2, bei Klausener-Kerstiens-Kempner, PVG S. 184 f.
[51]) Schäfer, in „Juristische Rundschau" 1931 S. 170.
[52]) Schäfer, in „Juristische Rundschau" 1931 S. 169 f.

rechtsordnung ausgeschieden worden; notwendig ist dadurch zugleich die Zahl der Straffestsetzungen geringer geworden.

Hier mag auch darauf hingewiesen werden, daß die Unübersichtlichkeit des Rechtszustandes in dem Falle, daß die Polizeiverordnungen Strafgesetze wären, Gelegenheit und Möglichkeit in überreichem Maße bieten würde, wie temperamentvoll geäußert ist, den harmlosen nichtsahnenden Zeitgenossen zu bestrafen, zu verärgern und zu schikanieren[53]), zumal wenn die Polizeiverordnungen aus älterer Zeit stammen und oft bereits in Vergessenheit geraten sind.

Man könnte einwenden, daß der beabsichtigte Erfolg, die Autorität der Kriminalstrafe zu heben, deshalb nicht eintreten möchte, weil dem mit Zwangsgeld belegten Polizeipflichtigen nicht das Gefühl genommen werde, daß er mit entehrender Strafe belegt worden sei; und zwar deshalb nicht, weil der „gelehrte" Unterschied zwischen der Zwangsstrafe des PVG und der Übertretungsstrafe dem einfachen Mann aus dem Volke nicht klar werde[54]). Dem ist nicht zuzustimmen. Zuzugeben ist, daß der betroffene Polizeipflichtige sich bestraft fühlen mag. Jedoch wird ihm der Unterschied zur Kriminalstrafe klar. Es wird nicht nur jede Erwähnung des Wortes „Strafe" vermieden und die Bezeichnung „Zwangsgeld" und „Zwangshaft" benutzt. Ist gegen den Polizeipflichtigen ein Zwangsgeld festgesetzt worden, so bedeutet das keine Vorstrafe, die in das Strafregister einzutragen wäre, oder die der betroffene Polizeipflichtige später einmal bei der Frage, ob er bestraft sei, anzugeben hätte. Auch steht er nicht als Angeklagter vor dem Strafrichter, sondern, sofern er überhaupt Klage im Verwaltungsstreitverfahren erhebt, als Kläger vor dem Verwaltungsgericht[55]). Mit Recht weist auch das Oberverwaltungsgericht darauf hin, daß das Volk, solange das Verfahren zwischen dem einzelnen und der Polizei sich abwickelt, nicht das Gefühl von etwas Entehrendem hat; dieses Gefühl erhält das Volk erst dann, wenn der Strafrichter beteiligt ist[56]). Sinnfällig kommt für den Mann aus dem Volke der Unterschied darin zum Ausdruck, daß bei den Verhandlungen vor dem Strafrichter Vertreter der Presse zugegen sind, deren Berichte die Zeitungen in der Regel veröffentlichen, während dieses vor dem Verwaltungsgericht nicht der Fall ist.

---

[53]) Schiffer, Die deutsche Justiz S. 198.
[54]) Vgl. Stier, in RuPrVBl Bd. 55 (1934) S. 132.
[55]) Schäfer, in „Juristische Rundschau" 1931 S. 172 f.
[56]) Urteil vom 1. 6. 1933 = OVG Bd. 90 S. 284.

Diese Erwägungen sprechen dafür, daß die Androhung von polizeilichen Zwangsstrafen in Polizeiverordnungen beibehalten bleibt[57]).

4.

Das PVG sollte als erwünschte Nebenfolge der Neuregelung des Polizeiverordnungswesens eine Entlastung der Strafgerichte von Bagatellsachen, verbunden damit eine Erhöhung der Autorität der Strafgerichte und eine Vereinheitlichung des Rechtsmittelzuges gegen Polizeibefehle, verbunden damit eine Vereinheitlichung der Zuständigkeiten zur Nachprüfung von Polizeiverordnungen mit sich bringen[58]).

Bezüglich der Entlastung der Strafgerichte ist zwar zuzugeben, daß nunmehr erheblich weniger derartige Bagatellsachen verhandelt werden. Als entscheidenden Grund für die Beibehaltung der jetzigen Regelung in der kommenden Gesetzgebung kann man dies jedoch nicht anführen, weil es möglich wäre, die Übertretungen von Polizeiverordnungen vor dem Strafrichter gesondert von den Verstößen gegen das Strafgesetzbuch, von den erheblicheren Delikten, etwa an einem besonderen Tage oder in einer besonderen Besetzung des Gerichtes zu verhandeln; auch hierdurch würde der Autorität der Strafgerichte gedient werden[59]).

Der Vereinheitlichung des Rechtsmittelzuges gegen Polizeibefehle ist zuzustimmen, insbesondere der Schaffung einer einheitlichen Rechtskontrolle gegenüber Polizeiverordnungen. Die Kontrolle ist zwar nicht unmittelbar gegen Polizeiverordnungen gegeben, wie beispielsweise in Bayern auf Grund des Art. 14 des Bayerischen Polizeistrafgesetzbuches, sondern stets nur mittelbar bei Anfechtung einer auf Grund einer Polizeiverordnung erlassenen polizeilichen Verfügung. Ist auf Grund einer Polizeiverordnung eine polizeiliche Strafverfügung erlassen worden, so entscheiden über die Gültigkeit der Polizeiverordnungen die Strafgerichte, ist eine polizeiliche Verfügung ergangen oder ein Zwangsmittel festgesetzt worden, so entscheiden die Verwaltungsgerichte. Bei Amtshaftungsklagen schließlich entscheiden über die Gültigkeit von Polizeiverordnungen die Zivilgerichte. Bei einer Zuständigkeit verschiedener Gerichte können Verschiedenheiten in der Auslegung der Gesetze nicht ausbleiben und nicht immer ausgeglichen

---

[57]) Im Ergebnis ebenso: Schmidt, in „Deutsche Verwaltungsblätter" 1934 S. 122 f.

[58]) Schäfer, in „Juristische Rundschau" 1931 S. 170; Schäfer-Wichards-Wille, PVG S. 119 (§ 33, Ic).

[59]) Vgl. Stienen, in DJZ Bd. 36 (1931) S. 1302.

werden[60]). Die Übertragung der Rechtskontrolle an die Verwaltungsgerichte ist zweckmäßig. Denn „die tägliche Beschäftigung mit dem Privat- und Strafrecht gibt nicht die nötige praktische Anschauung von den hier in Frage kommenden Vorschriften“[61]). Eine völlige Vereinheitlichung in der Zuständigkeit zur Nachprüfung von Polizeiverordnungen wird sich aber nur durch Einführung einer verwaltungsgerichtlichen Vorentscheidung über die Gültigkeit von Polizeiverordnungen erreichen lassen; denn, auch wenn man in keiner Polizeiverordnung mehr eine Strafdrohung zulassen, die Zuständigkeit der Strafgerichte also in allen Fällen beseitigen wollte, würden doch Zivilgerichte noch für die Nachprüfung bei Amtshaftungsklagen zuständig sein.

Früher war in fast allen größeren deutschen Ländern die sogen. Konfliktserhebung zulässig[62]). Wurde ein Beamter (der Staat) wegen einer Amtspflichtverletzung in Anspruch genommen, so konnte die vorgesetzte Behörde des Beamten den Konflikt erheben, wenn sie glaubte, daß dem Beamten eine Pflichtverletzung nicht zur Last fiele. Alsdann war der oberste Verwaltungsgerichtshof berufen, über die Frage zu entscheiden, ob objektiv den Beamten eine solche Pflichtverletzung trifft. Diese Vorentscheidung war bindend für Gerichte und Verwaltungsbehörden[63]). In Preußen sind die bis dahin geltenden Bestimmungen über die Zulässigkeit des Konflikts durch Gesetz vom 16. 11. 1920[64]) aufgehoben worden; auch im übrigen hat das Reichsgericht durch Beschluß nach Art. 13 Abs. 2 Weimarer RV derartige Vorschriften wegen Verstoßes gegen Art. 131 Weimarer RV für verfassungswidrig erklärt[65]). Es wäre angebracht, die Konfliktserhebung wieder einzuführen, weil es gerade im nationalsozialistischen Staat nicht zulässig erscheint, daß die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung von dem Gesichtsfeld bürgerlich-rechtlicher Rechtsverhältnisse aus beurteilt wird[66]). Für das preußische Polizeiverordnungsrecht würde die Wiedereinführung des Konfliktes bedeuten, daß im Falle einer

---

[60]) Vgl. die Beispiele bei Fleischmann, in DJZ Bd. 13 (1908) Sp. 957 f.

[61]) Gneist, erwähnt von Fleischmann in „Zeitschrift für Eisenbahnrecht“ Bd. 19 (1903) S. 300.

[62]) Zur Frage des Konflikts: Gravenhorst, „Konflikt“ im Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts Bd. II S. 607 ff.

[63]) Vgl. für Preußen § 11 EGGVG, §§ 1, 2 preuß. StaatshaftungsG von 1909, Gesetz betreffend die Konflikte ... vom 13. 2. 1854. Vgl. für Bayern Verwaltungsgerichtsgesetz von 1878 Art. 7.

[64]) GS S. 65.

[65]) Beschluß vom 20. 2. 1923 = RGZ Bd. 106 S. 34 ff.

[66]) C. Schmitt, in DJZ Bd. 39 (1934) Sp. 776 ff.; Maunz, Neue Grundlagen des Verwaltungsrechtes S. 57 f.

Amtshaftungsklage gegen den Staat das Oberverwaltungsgericht nach Erhebung des Konfliktes über die Frage zu entscheiden haben würde, ob eine Polizeiverordnung rechtmäßig erlassen worden ist, oder ob der Beamte, der sie erlassen hat, objektiv durch Erlaß einer nicht rechtmäßigen Polizeiverordnung eine Amtspflichtverletzung begangen hat. Die Nachprüfung der Polizeiverordnung, die jetzt noch den Zivilgerichten obliegt, würde also durch ein Verwaltungsgericht erfolgen. Erst dann würde eine völlige Vereinheitlichung in der Zuständigkeit zur Nachprüfung von Polizeiverordnungen erreicht werden können.

Man hat gegen die Ersetzung der Strafdrohung in Polizeiverordnungen durch die Androhung von Zwangsstrafen eingewendet, derjenige, welcher gegen eine Polizeiverordnung verstoße, stände schlechter da, wenn gegen ihn ein Zwangsgeld festgesetzt worden ist, als er dastehen würde, wenn eine Kriminalstrafe verhängt worden wäre. Denn dadurch, daß die Verwaltungsgerichte jetzt zuständig wären, über ihn zu urteilen, würde er der Rechtsgarantien der Strafprozeßordnung beraubt[67]). Eine Schlechterstellung ist hierin aber nicht zu erkennen. Auch die Verwaltungsgerichte sind unabhängige Gerichte, wie die ordentlichen Gerichte, und bieten dem mit Zwangsstrafe belegten Volksgenossen Schutz gegen etwaige Übergriffe der Polizeibehörden. Auch in der Verschiedenheit des Verfahrens liegt keine Gefahr. Es ist, um den wichtigsten Einwand zu erwähnen, doch nicht so, daß dem Täter vom Strafrichter das Delikt, dessen er angeklagt ist, nachgewiesen werden muß, daß der von der Zwangsstraffestsetzung Betroffene dagegen nachweisen müsse, daß die Festsetzungsverfügung ohne Grund ergangen sei[68]). Denn im Verwaltungsstreitverfahren ist von Amts wegen die objektive Wahrheit zu erforschen (§ 71 Abs. 3 LVG). Zu diesem Behufe hat der Verwaltungsrichter jede für die Entscheidung erhebliche Behauptung einer Partei nachzuprüfen. Erst wenn die Beweiserhebung zu keinem sicheren Ergebnis geführt hat, ist auf die Beweislast zurückzugreifen und zu Ungunsten des Beweispflichtigen zu entscheiden; erst dann ist zu berücksichtigen, daß der Kläger zu beweisen hat, daß die tatsächlichen Voraussetzungen für die angefochtene polizeiliche Verfügung nicht vorliegen[69]). Gerade die Über-

---

[67]) Vgl. z. B. v. Hippel, Deutsches Strafrecht II S. 116 f.; Stienen, in DJZ Bd. 36 (1931) Sp. 1301.

[68]) Friedrichs, PVG S. 159 f. (§ 24, 6).

[69]) Urteil des Oberverwaltungsgerichtes vom 20. 4. 1914 = OVG Bd. 67 S. 314 unter Hinweis auf §§ 71 Abs. 3, 76 LVG; v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze I S. 106 ff. (§ 71 LVG Nr. 3), S. 117 (§ 76 LVG Nr. 2); Dronsch, in RuPrVBl Bd. 52 (1931) S. 928 f.

weisung an die Verwaltungsgerichte bietet dem Betroffenen die Gewähr, daß Richter, die nach der sachlichen Seite eine besondere Erfahrung haben, über seine Klage entscheiden [70]).

Auch im nationalsozialistischen Staat ließe sich daher die Regelung des PVG beibehalten, wonach Polizeiverordnungen nicht kleine Strafgesetze darstellen. Gesetzestechnisch werden sich, wie bereits ausgeführt [71]), einige Änderungen empfehlen.

III. Abschnitt

Aus dem formellen Polizeiverordnungsrecht

§ 6.

Die Mitwirkung anderer Stellen bei Erlaß von Polizeiverordnungen

1.

Zu den Formerfordernissen, die Voraussetzung für die Gültigkeit von Polizeiverordnungen sind, gehört nach § 32 e), soweit die Zustimmung oder Anhörung anderer Stellen gesetzlich vorgeschrieben ist, die Angabe der Stellen, mit deren Zustimmung oder nach deren Anhörung sie erlassen worden sind.

Hiermit ist nicht die innerdienstliche Anweisung gemeint, daß gewisse Polizeibehörden die von ihnen beabsichtigten Polizeiverordnungen vor ihrem Erlaß der übergeordneten Behörde zuzuleiten und deren Genehmigung einzuholen haben. So haben die Landräte und die Ortspolizeibehörden die Polizeiverordnungen im Entwurf dem Regierungspräsidenten vorzulegen [1]). Die Nichtbefolgung dieser Anweisung zieht jedoch nicht die Ungültigkeit der Polizeiverordnung nach sich [2]). Ebenso verhält es sich mit der Anweisung an die Oberpräsidenten und die Regierungspräsidenten, von ihnen beabsichtigte wichtigere Maßnahmen mit den zuständigen Dienststellenleitern der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei durchzusprechen [3]).

---

[70]) Vgl. Anm. 61 (S. 45).
[71]) In § 5, 1 dieser Arbeit (S. 36).
[1]) Ausführungsbestimmungen zu § 24, Punkt 2, bei Klausener-Kerstiens-Kempner, PVG S. 185.
[2]) Friedrichs, PVG S. 166 (§ 24, 14).
[3]) Runderlaß des Preuß. Ministers des Innern vom 29. 5. 1933, I C 1/52 (MBliV 1933 Sp. 649 f.).

Vielmehr handelt es sich bei den in § 32 e) genannten „anderen Stellen" einmal um Organe der Selbstverwaltung, deren Mitwirkung bei dem Erlaß von Polizeiverordnungen in den §§ 25 ff. vorgeschrieben ist, und zum anderen um gewisse sachlich interessierte oder besonders sachverständige Stellen, die bei Erlaß von Polizeiverordnungen durch Sonderpolizeibehörden mitzuwirken haben. So ist z. B. die Mitwirkung von Berufsgenossenschaften in § 120 e RGewO oder § 197 IV Allg. Preuß. Berggesetz vorgeschrieben, die Mitwirkung des Haubergenschöffenrates in den Haubergenordnungen des Siegerlandes festgelegt[4]). Nur die Mitwirkung anderer Stellen bei Erlaß von Polizeiverordnungen durch Behörden der allgemeinen Polizei, wie sie nach geltendem Recht in den §§ 25 ff. vorgeschrieben ist, soll Gegenstand der folgenden Untersuchung sein.

Die Gesetzgebung des nationalsozialistischen Staates hat die §§ 25 ff. verschiedentlich geändert[5]). In der ursprünglichen Fassung des PVG war einheitlich die Zustimmung eines Organs der obrigkeitlichen Selbstverwaltung (des Provinzialrates, des Bezirksausschusses, des Kreisausschusses) oder der kommunalen Selbstverwaltung (des kollegialischen Gemeindevorstandes oder des Kollegiums aus Bürgermeister und Beigeordneten) erfordert. Außerdem war die Anhörung eines Organs der kommunalen Selbstverwaltung neben der Zustimmung eines Organs der obrigkeitlichen Selbstverwaltung vorgeschrieben, sofern der Polizeipräsident von Berlin als Landespolizeibehörde Polizeiverordnungen erlassen wollte oder die Landräte Kreispolizeiverordnungen, die nur für einzelne Gemeinden Geltung haben sollten, zu erlassen beabsichtigten. Für die ministeriellen Polizeiverordnungen galt die Besonderheit, daß sie nachträglich dem Landtage vorzulegen waren; sofern ein Fachminister eine Polizeiverordnung er-

---

[4]) Friedrichs, PVG S. 166 (§ 24, 14).

[5]) Es kommen folgende Gesetze in Betracht:
Gesetz zur Änderung des PVG vom 31. 5. 1933 — GS S. 197 — § 2;
Gesetz über den Provinzialrat vom 17. 7. 1933 — GS S. 254 — III 3;
Gesetz über die Anpassung der Landesverwaltung an die Grundsätze des nationalsozialistischen Staates vom 15. 12. 1933 — GS S. 479 — §§ 1, 8 (fortan Anpassungsgesetz genannt);
Amtsordnung vom 8. 10. 1934 — GS S. 393 — §§ 39, 5;
Gemeindeverfassungsgesetz vom 15. 12. 1933 — GS S. 427 — §§ 4, 27;
Gesetz über die Verfassung der Hauptstadt Berlin vom 29. 6. 1934 — GS S. 319 — § 2.

lassen wollte, mußte er sich mit dem Minister des Innern ins Benehmen setzen [6]).

Der heutige Rechtszustand ist nicht einheitlich.

Bestehen geblieben ist die verschiedentlich geforderte Mitwirkung des Leiters der Gemeinde, der nach dem preußischen Gemeindeverfassungsgesetze (§§ 4, 27) an die Stelle des kollegialen Gemeindevorstandes getreten ist, entsprechend die Mitwirkung des Oberbürgermeisters von Berlin, der nach dem Gesetze über die Verfassung der Hauptstadt Berlin (§ 2) an die Stelle des Magistrats getreten ist [7]). Der Polizeipräsident von Berlin als Landespolizeibehörde hat vor Erlaß von Polizeiverordnungen den Oberbürgermeister zu hören (§ 26 Abs. 2), als Kreis- und Ortspolizeibehörde bedarf er dessen Zustimmung (§ 26 Abs. 4). Sofern Polizeiverordnungen des Landrats nur für einzelne Gemeinden Geltung haben sollen, sind vor Erlaß die Leiter der betreffenden Gemeinden zu hören (§ 27 Abs. 2). Polizeiverordnungen der Ortspolizeibehörden in Gemeinden von mehr als 5000 Einwohnern bedürfen nach § 28 Abs. 1 ebenso wie die der staatlichen Polizeiverwalter nach § 29 Abs. 1 der Zustimmung des Leiters der Gemeinde [8]).

Bezüglich der Polizeiverordnungen der Ortspolizeibehörde in Gemeinden von mehr als 5000 Einwohnern sowie der staatlichen Polizeiverwalter vertritt Cremer eine andere Meinung [9]). Er sagt, wenn man an die Stelle des Gemeindevorstandes (bzw. des Kollegiums aus Bürgermeister und Beigeordneten) nach dem Gemeindeverfassungsgesetz den Leiter der Gemeinde setze und dessen Mitwirkung erfordere, so liege darin ein unzulässiger Prioritätsbeschluß zugunsten des Gemeindeverfassungsgesetzes vor dem Anpassungsgesetze. Es sei vielmehr zu folgern: Entscheidungen, die Beschlußbehörden zu treffen hatten, trifft heute gemäß § 9 AnpassungsG an Stelle des Magistrates oder des aus Bürgermeister und Beigeordneten gebildeten Kollegiums der Leiter der Gemeinde, soweit nicht § 8 AnpassungsG eingreift, nämlich, soweit es sich nicht um Zustimmung zu Maßnahmen von Verwaltungsbehörden handelt; diese Zustimmung entfällt. — Dieser Ansicht ist nicht beizupflichten. Sie wäre richtig, wenn im Falle der §§ 28 und 29 der kollegiale Gemeindevorstand oder

---

[6]) Vgl. die tabellarische Übersicht bei Scheer, PVG S. 135 f.

[7]) Vgl. Deutsche Gemeindeordnung vom 30. 1. 1935 — RGBl I S. 49 — §§ 6, 32. Sie gilt nach ihrem § 122 nicht für die Hauptstadt Berlin.

[8]) Kerstiens, PVG §§ 25 ff.; Friedrichs, Nachtrag zum PVG §§ 25 ff.

[9]) Cremer, in DJZ Bd. 39 (1934) Sp. 1057 f.

das Kollegium aus Bürgermeister und Beigeordneten als Beschlußbehörden in Sachen der allgemeinen Landesverwaltung tätig würden. Cremer übersieht aber, daß in beiden Fällen, wie übrigens auch in den genannten anderen drei Fällen, diese Organe als Organe der kommunalen Selbstverwaltung zuständig sind [10]). Auf diese aber bezieht sich das Anpassungsgesetz nicht, da es nur die Beschlußbehörden als Organe der allgemeinen Landesverwaltung und deren Zuständigkeit in Sachen der allgemeinen Landesverwaltung beseitigt. Bezüglich der Organe der kommunalen Selbstverwaltung und deren Zuständigkeit findet das Gemeindeverfassungsgesetz Anwendung, nach welchem an die Stelle des Gemeindevorstandes, Magistrates, Kollegiums aus Bürgermeister und Beigeordneten der Leiter der Gemeinde tritt [11]).

Stölzel vertritt die Meinung [12]), daß der Polizeipräsident von Berlin als Kreis- und Ortspolizeibehörde vor Erlaß von Polizeiverordnungen nicht die Zustimmung des Oberbürgermeisters einzuholen habe; ebensowenig benötige die Ortspolizeibehörde die Zustimmung des Leiters der Gemeinde, der Amtsvorsteher die des Amtsausschusses, der Bürgermeister der Ämter in Rheinland und Westfalen die der Amtsvertretung oder der staatliche Polizeiverwalter die Zustimmung des Leiters der Gemeinde. Stölzel kommt auf eigenartige Weise zu diesem Ergebnis: Die genannten Polizeibehörden hätten das Recht, Polizeiverordnungen in eiligen Fällen auch ohne vorherige Zustimmung zu erlassen. Die Ersatzzustimmung des Bezirksausschusses oder des Kreisausschusses sei auf Grund des Anpassungsgesetzes entfallen; hierdurch sei die Lage der Verwaltungsbehörde erschwert worden, denn nunmehr sei sie an die Zustimmung des betreffenden Selbstverwaltungsorganes allein, ohne die Ersetzungsmöglichkeit zu haben, gebunden. Da § 8 AnpassungsG die Lage der Verwaltungsbehörde erleichtern wolle, widerspreche es dem Sinn des Gesetzes, daß das betreffende Selbstverwaltungsorgan bei eiligen Sachen nachträglich seine Zustimmung zu erteilen habe. Eilige Polizeiverordnungen bedürften also keiner Zustimmung. Das müsse aber auch für nichteilige Polizeiverordnungen gelten, da sonst die Verwaltungsbehörde die Möglichkeit haben würde, den Erlaß der Polizeiverordnung hinauszuzögern, die Sache dadurch zu einer eiligen zu machen und auf diese Weise dem Widerspruch des Selbstverwaltungsorganes zu entgehen. — Zutreffend ist, daß bei eiligen Polizeiverordnungen der genannten Polizeibehörden das entsprechende Selbstverwaltungsorgan

[10]) Friedrichs, PVG S. 165 (§ 24, 13), und Nachtrag zum PVG S. 23 (§ 29, 1).

[11]) Vgl. auch Bastian, in RVBl Bd. 56 (1935) S. 132 f.

[12]) In RVBl Bd. 56 (1935) S. 147 f.

nachträglich seine Zustimmung zu erteilen hat, und daß im Falle ihrer Verweigerung die ohne Zustimmung erlassene Polizeiverordnung außer Kraft tritt[13]). Die früher vorgesehene Ersatzzustimmung ist fortgefallen. § 9 AnpassungsG greift hier nicht ein, wie Friedrichs meint[14]), weil § 9 nur die „selbständigen“[15]) Entscheidungen des Bezirksausschusses[16]) oder des Kreisausschusses[17]) betrifft, nicht auch die „ergänzenden“[18]) Entscheidungen (Zustimmung, Genehmigung, Einwilligung); für diese gilt vielmehr § 8 AnpassungsG. Insofern ist die Feststellung Stölzels, die Lage der Verwaltungsbehörde sei erschwert worden, zutreffend. Das Anpassungsgesetz beseitigt jedoch nicht ausdrücklich die Vorschrift nachträglicher Zustimmung; und gegen eine derartig ausdehnende Auslegung des Anpassungsgesetzes, wie Stölzel sie vornimmt, bestehen erhebliche Bedenken; denn bei der heutigen Art der Gesetzgebung, nach Ausschaltung parlamentarischer Einrichtungen, muß man annehmen, daß alles das, was der Gesetzgeber gewollt hat, auch in dem Gesetze zum Ausdruck gekommen ist. Daher muß, solange nicht durch Gesetz eine anderweitige Regelung erfolgt, dem Erlaß einer ohne vorherige Zustimmung ergangenen Polizeiverordnung nachträglich zugestimmt werden[19]). Damit entfallen auch die von Stölzel gezogenen Folgerungen.

Die Zustimmung der Amtsvertretung bei Erlaß von Polizeiverordnungen durch den Bürgermeister der Ämter im Rheinland und in Westfalen ist durch die Amtsordnung vom 8. 10. 1934[20]) beseitigt worden. Nicht beseitigt ist hingegen die vorgeschriebene Zustimmung des Amtsausschusses bei Polizeiverordnungen des Amtsvorstehers[21]). Wenn Kretschmann sie als beseitigt ansieht[22]), so beruht das auf einem Irrtum. Der Amtsausschuß ist durch das Anpassungsgesetz nicht berührt worden. Dieses betrifft, wie § 1 ersehen läßt, nur die im § 4 LVG angeführten Beschlußbehörden. Der Amtsausschuß ist dort aber

---

[13]) Anderer Ansicht ist Kerstiens, PVG §§ 26, 28 29; er sieht in diesen Paragraphen nicht nur die Vorschrift über die Ersatzzustimmung, sondern auch über das Außerkrafttreten als auf Grund des § 8 AnpassungsG beseitigt an.

[14]) Nachtrag zum PVG S. 20 (§ 26, 3), S. 22 (§ 28, 1), S. 23 (§ 29, 1).

[15]) Froelich, Die Umgestaltung der preuß. Verwaltung S. 1 f. (§ 1, 2).

[16]) Z. B. nach §§ 110, 115 ZuständigkeitsG.

[17]) Z. B. nach §§ 109, 114 ZuständigkeitsG.

[18]) Vgl. Anm. 15.

[19]) Vgl. auch § 7 dieser Arbeit.

[20]) Vgl. Anm. 5 (S. 48).

[21]) Kerstiens, PVG § 28; Friedrichs, Nachtrag zum PVG § 28.

[22]) In „Der junge Rechtsgelehrte“ 1934 S. 72.

nicht aufgeführt, sondern in den §§ 50, 51 Östlichen KreisO vom 13. 12. 1872/19. 3. 1881, die bisher unverändert weiter in Geltung sind[23]).

Die Zustimmung des Kreisausschusses zum Erlaß von Polizeiverordnungen durch den Landrat, sowie die des Bezirksausschusses zum Erlaß von Polizeiverordnungen durch den Regierungspräsidenten sind auf Grund des § 8 AnpassungsG weggefallen. Die Zustimmung des Provinzialrates zum Erlaß von Polizeiverordnungen durch den Oberpräsidenten ist durch das Gesetz über den Provinzialrat vom 17. 7. 1933, die Mitwirkung des Landtages bei ministeriellen Polizeiverordnungen durch das Gesetz vom 31. 5. 1933 beseitigt worden.

2.

Sollen im nationalsozialistischen Staate die Polizeibehörden beim Erlaß von Polizeiverordnungen selbständig sein; stehen der Vorschrift einer Mitwirkung anderer Stellen etwa Gedanken der nationalsozialistischen Weltanschauung entgegen?

Die Mitwirkung wurde im Laufe des 19. Jahrhunderts eingeführt, einheitlich aber erst im PVG von 1931 gestaltet. Maßgebend war der Gedanke der Beteiligung des Volkes an der Verwaltung, insbesondere an der „kleinen Gesetzgebung“[24]), so genannt, weil die Polizeiverordnungen materiell Gesetz, Rechtssatz sind[25]), und das Recht, sie zu erlassen, ein übertragenes Gesetzgebungsrecht darstellt[26]). Mit der Mitwirkung hat man zwei Ziele verfolgt: Man wollte die Möglichkeit schaffen, die Verwaltungsbehörden durch Selbstverwaltungsorgane zu kontrollieren, und eine möglichst weitgehende Dezentralisation[27]) im Polizeiverordnungswesen sichern.

Der Gedanke einer Kontrolle der Verwaltungsbehörden durch Vertreter des verwalteten Volkes ist aus der liberalen Staatsidee verständlich. Der einzelne bedarf des Schutzes vor Übergriffen der Staatsgewalt in seine Freiheitssphäre[28]). Diese Sphäre erscheint nach liberaler Anschauung besonders auf dem Gebiete des Polizeiverordnungswesens gefährdet infolge der weitgehenden Zuteilung des

---

[23]) Vgl. hierzu auch § 7 dieser Arbeit.

[24]) Ausdruck bei Thoma, Polizeibefehl I S. 231.

[25]) Für die Polizeiverordnungen alten Stils: Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 55 ff.; Friedrichs, PVG S. 155 f. (§ 24, 4) mit Literaturangaben in Anm. 6 (S. 155). Für die Polizeiverordnungen neuen Stils: Franzen, PVG II S. 19; Drews, Polizeirecht I S. 69, 96; Friedrichs, PVG S. 157 (§ 24, 4).

[26]) Vgl. § 3 dieser Arbeit, Anm. 63 (S. 24).

[27]) Im geläufigen Sprachgebrauche, richtiger wohl „Dekonzentration“.

[28]) Vgl. § 2, 1 dieser Arbeit (S. 9 f.).

Rechtes, Polizeiverordnungen zu erlassen (§§ 25 ff.), und wegen der allgemeinen Ermächtigung, wie sie im § 14 enthalten ist [29]).

Dadurch, daß Organe der Selbstverwaltung bei Erlaß von Polizeiverordnungen durch die Verwaltungsbehörden mitwirken, wollte man verhindern, daß infolge einer unkontrollierten Machtfülle in der Hand der Verwaltungsbehörden die Herrschaft zur Willkür werde und ausarte: nur solche Normen sollen geschaffen werden, die auch dem Willen der Bevölkerung entsprechen [30]) [31]). Die mitwirkenden Organe vermögen das freie Ermessen der Polizeibehörden in bezug auf den Inhalt der Polizeiverordnungen nachzuprüfen, besonders auch die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Maßnahme, so daß den Verwaltungsbehörden hinsichtlich ihres freien Ermessens Schranken auferlegt sind [32]). Auch vermögen die mitwirkenden Organe eine Vorprüfung der Polizeiverordnungen auf ihre Rechtmäßigkeit auszuüben [33]).

In der Mitwirkung hat der Gedanke Ausdruck gefunden, „daß, wie die Staatsgesetzgebung selbst nicht ohne Zustimmung der gesamten Staatsbürger und ihrer geordneten Vertretung ausgeübt werden darf, ebensowenig auch die von der staatlichen Gesetzgebung abgeleitete Verordnungsgewalt der Polizeibehörden sich über die tätige Mitwirkung der in den örtlichen Bezirken zusammengefaßten Staatsbürgerschaft hinwegsetzen dürfe“ [34]).

Im nationalsozialistischen Staate können seiner Idee nach solche Erwägungen nicht maßgebend sein. Da Staat, Volk und das Individuum als Teil des Volkes keinen Gegensatz, sondern eine Einheit bilden, wird nicht eine staatsfreie einer dem staatlichen Zwange zugänglichen Sphäre gegenübergestellt. Es gibt keine Sphäre, die der Staatsgewalt entzogen ist, und die vor staatlichem Zugriff geschützt werden müßte [35]).

---

[29]) Thoma, Polizeibefehl I S. 77; Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 84.

[30]) Drews, Polizeirecht I S. 108; Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 84.

[31]) Tezner, Freies Ermessen S. 104 ff., sieht in der Beteiligung der Selbstverwaltung an dem Erlaß von Polizeiverordnungen kein ausreichendes Mittel, um den einzelnen vor ungesetzlichen Eingriffen der Verwaltung zu schützen.

[32]) Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 57; Drews, Polizeirecht I S. 108; Kerstiens, in „Staats- und Selbstverwaltung“ 1931 S. 330.

[33]) Drews, Polizeirecht I S. 108.

[34]) Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 227; auch Thoma, Polizeibefehl I S. 231.

[35]) Vgl. § 2, 2 dieser Arbeit (S. 11 ff.).

Die Mitwirkung ist, wie bereits erwähnt[36]), auch eingeführt worden, um die Dezentralisation im Polizeiverordnungswesen zu gewährleisten. Die Mitwirkung bietet ein gewisses Gegengewicht gegen das Anweisungsrecht der Zentrale; sie gibt größere Gewißheit, daß die örtlichen Verhältnisse gebührend gewürdigt und berücksichtigt werden[37]).

Die Erkenntnis, daß man nicht alles vom Sitze der Zentralregierung aus regeln kann, ist auch heute maßgebend. Die Vielfältigkeit des örtlichen Lebens macht es unmöglich, daß alles vom Mittelpunkt des Staatslebens aus mit genügender Sicherheit und Schärfe beurteilt werden kann. Bei zu starker Zentralisierung im Polizeiverordnungswesen besteht die Gefahr, daß vom grünen Tisch aus Befehle ergehen, die den örtlichen Verhältnissen nicht gerecht werden. Man wird auch in Rechnung stellen müssen, daß der Verwaltungsbeamte, der für die Ausarbeitung einer zu erlassenden Polizeiverordnung zuständig ist, unter Umständen mit den örtlichen Verhältnissen nicht genügend vertraut ist, namentlich dann, wenn er infolge Versetzung noch fremd in seinem Bezirke ist[38]).

Auch der nationalsozialistische Staat wird auf die Erhaltung der schon bisher vorhandenen Dezentralisation bei Polizeiverordnungen bedacht sein, da es Voraussetzung für eine volksnahe Verwaltung ist, daß die Verbindung mit der Bevölkerung im Lande nicht abreißt.

Der liberale Staat glaubte die Dezentralisation dadurch sichern zu können, daß Kollegien der kommunalen oder obrigkeitlichen Selbstverwaltung beim Erlaß von Polizeiverordnungen mitwirkten. Da diese Organe zum Teil nicht mehr bestehen, und da an die Stelle der kommunalen Selbstverwaltungskollegien eine Einzelpersönlichkeit, der Leiter der Gemeinde, getreten ist, so erhebt sich die Frage, welchen Organen oder Stellen bei einer neuen gesetzlichen Regelung ein Mitwirkungsrecht einzuräumen wäre.

3.

Vorher ist allerdings zu klären, wie sich die Mitwirkung anderer Stellen zu dem nationalsozialistischen Führerprinzip verhält.

Das Führerprinzip wird durch die Worte „Autorität nach unten und Verantwortlichkeit nach oben" gekennzeichnet[39]). Jeder Führer und Unterführer hat sich seinem übergeordneten Führer gegenüber un-

---

[36]) S. 52 dieser Arbeit.
[37]) Thoma, Polizeibefehl I S. 227, 231.
[38]) Vgl. Thoma, Polizeibefehl I S. 231.
[39]) Hitler, Mein Kampf II S. 501.

beschränkt zu verantworten. Dafür aber vermag er seine Entscheidungen frei und nach eigener fester Überzeugung zu treffen, unabhängig von dem Willen der Gefolgschaft. Führerprinzip in der Verwaltung bedeutet Selbständigkeit der Verwaltungsbehörden bei ihren Entscheidungen und Verantwortlichkeit ihres Leiters gegenüber dem Dienstvorgesetzten.

Eine Mitwirkung bei dem Erlaß von Polizeiverordnungen ist durch das PVG in mehrfacher Weise geregelt worden. Sie kann erfolgen in der Form, daß die zur Mitwirkung berufene Stelle ihre Zustimmung zu geben hat; sie kann so erfolgen, daß die mitwirkende Stelle angehört wird; oder die erlassende Behörde hat sich mit einer anderen Stelle ins Benehmen zu setzen. Die Zustimmung widerspricht dem Führerprinzip. Hier besteht eine Teilung der Verantwortlichkeit, denn die mitwirkende Stelle ist nicht nur zur Mitentscheidung, sondern auch zum Mittragen der Verantwortung berufen. Die Verwaltungsbehörde ist an den Willen der mitwirkenden Stelle gebunden, die mit dem Erlaß der Polizeiverordnung im vorgeschlagenen Entwurf einverstanden sein muß, widrigenfalls die Verordnung nicht erlassen werden darf[40]). Der Anhörung steht das Führerprinzip nicht entgegen. Denn die mitwirkenden Stellen haben nur die Möglichkeit, ihre Meinung über den Entwurf der Polizeiverordnung der Verwaltungsbehörde mitzuteilen; diese aber ist an die Stellungnahme nicht gebunden, sondern entscheidet unter Berücksichtigung der Äußerungen auf Grund eigener Überzeugung[41]). Es widerspricht auch nicht dem Führerprinzip, wenn sich die erlassende Behörde mit einer anderen Stelle ins Benehmen zu setzen hat. Denn sie muß zwar versuchen, mit der mitwirkenden Stelle zu einer Einigung zu gelangen; kommt diese jedoch nicht zustande, dann kann die erlassende Behörde nach eigener Entscheidung die Polizeiverordnung erlassen[42]).

4.

Für eine neue gesetzliche Regelung ist daher von dem Gedanken auszugehen, daß vor Erlaß von Polizeiverordnungen eine Anhörung irgendwelcher Stellen erfolgen soll, um zu gewährleisten, daß die beabsichtigten Normen den örtlichen Verhältnissen gerecht werden.

Die Frage, ob eine Einzelpersönlichkeit oder ein mehrköpfiges Organ anzuhören wäre, ist m. E. zugunsten des letzten zu entscheiden.

---

[40]) Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 231; Scheer, PVG S. 132.
[41]) Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 232; Scheer, PVG S. 132.
[42]) Schäfer-Wichards-Wille, PVG S. 94 (§ 25, I 1); Franzen, PVG II S. 34.

Denn Polizeiverordnungen sind Normen, die oft tief in das Leben der Bevölkerung eingreifen. Dem steht nicht entgegen, daß ihre Nichtbefolgung meist nicht als strafwürdiges Delikt, sondern nur als geringe Ordnungswidrigkeit erscheint[43]). Man denke beispielsweise an die Nichtbefolgung einer Polizeiverordnung, die den Anschlußzwang an die städtische Wasserleitung in einer Gemeinde vorschriebe, durch einen Grundbesitzer, der einen einwandfreien Brunnen auf seinem Grundstück hat. Die Nichtbefolgung der Verordnung erscheint hier als Ordnungswidrigkeit, die durch Beugestrafen zu beseitigen wäre[44]); die Verordnung selbst ist aber für die Bevölkerung von erkennbarer Bedeutung. Man darf die Wichtigkeit der Polizeiverordnungen nicht unterschätzen; im Gegenteil: sie bilden eine Ergänzung zu der Gesetzgebung des Staates, da nicht alles sachdienlich von der Zentrale aus geregelt werden kann[45]) und dem (auch jetzt noch) umständlichen Apparate der Gesetzgebung zugewiesen zu werden braucht. Bei der Bedeutung der Polizeiverordnungen ist es daher angebracht, möglichst ein mehrköpfiges Organ anzuhören, weil die Stellungnahme mehrerer der erlassenden Behörden mehr Anregungen zu geben vermag, als die Stellungnahme eines einzelnen, und auch die Unbefangenheit der einzelnen Person nicht immer gewährleistet erscheint, namentlich wenn etwa diese eine Person in ihren Befugnissen gar zu nahe an den Leiter herangerückt ist.

Bezüglich der Polizeiverordnungen der Bürgermeister als Ortspolizeibehörden und der staatlichen Polizeiverwalter (§§ 28, 29) ist an eine Mitwirkung der Gemeinderäte zu denken. Die Gemeinderäte haben nach § 48 der Deutschen Gemeindeordnung die Aufgabe, „dauernde Fühlung der Verwaltung der Gemeinde mit allen Schichten der Bevölkerung zu sichern". Nach § 51 der Deutschen Gemeindeordnung ist bei Berufung der Räte zu beachten, ob ihr Wirkungskreis „der Gemeinde ihre besondere Eigenart oder ihre Bedeutung gibt oder das gemeindliche Leben wesentlich beeinflußt". Die Gemeinderäte sind also Persönlichkeiten, die mit den örtlichen Verhältnissen besonders vertraut sind, die sich um die Gemeinde Verdienste erworben haben oder die ganz besonders geeignet sind, dem Leiter der Gemeinde mit Rat zur Seite zu stehen. Ihre Mitwirkung bei dem Erlaß von Polizeiverordnungen erscheint daher erwägenswert.

Bezüglich der Polizeiverordnungen der Bürgermeister der Ämter in Westfalen und im Rheinland erscheint es ratsam, eine Anhörung

---

[43]) Vgl. § 5, 3 dieser Arbeit (S. 39 f.).
[44]) Vgl. Deutsche Gemeindeordnung — RGBl I 1935 S. 49 — § 18.
[45]) Gerland, Das Recht der Polizeiverordnungen S. V und 2.

der Amtsältesten vorzuschreiben. Diese Persönlichkeiten sind nach den gleichen Grundsätzen wie die Gemeinderäte ausgewählt (§ 24 Amtsordnung).

Vor einer Änderung der Östlichen KreisO von 1872/1881 und ihrer Anpassung an die Grundsätze des neuen Staates läßt sich nicht sagen, welche Organe man bei Polizeiverordnungen der Landräte und der Amtsvorsteher mitwirken lassen könnte. An die Stelle des Kreisausschusses und des Amtsausschusses wird man die Organe zu setzen haben, die nach der künftigen Kreisordnung den Landrat oder den Amtsvorsteher bei der Führung der Geschäfte zu beraten haben. Für eine Übergangszeit würden gegebenenfalls der Landrat den Kreisausschuß und der Amtsvorsteher den Amtsausschuß anzuhören haben.

Nach § 27 Abs. 2 hat der Landrat, sofern Kreispolizeiverordnungen nur für einzelne Gemeinden Geltung haben sollen, den zuständigen Leiter der Gemeinde zu hören. Man wird die Vorschrift mit der Maßgabe beibehalten können, daß an die Stelle des Leiters die Gemeinderäte treten.

Bei Polizeiverordnungen der Regierungspräsidenten und der Oberpräsidenten wird sich grundsätzlich eine vorherige Anhörung des Provinzialrates empfehlen, der nach § 1 des Gesetzes über den Provinzialrat beide bei der Führung der Geschäfte zu beraten hat. Da es sich bei dem Provinzialrat jedoch um ein vielköpfiges Organ handelt, dessen Einberufung umständlich ist, wird man zu erwägen haben, ob nicht nur solche Polizeiverordnungen vor ihrem Erlaß dem Provinzialrat zu unterbreiten sein werden, die nach dem Ermessen der Regierungspräsidenten oder Oberpräsidenten von erheblicherer Bedeutung sind.

Für die Polizeiverordnungen des Polizeipräsidenten von Berlin wird sich trotz der oben[46]) gegen die Anhörung bloß einer Person erhobenen Bedenken eine einheitliche Regelung dahingehend empfehlen, daß der Oberbürgermeister der Stadt Berlin anzuhören ist. Eine solche Regelung erscheint zweckmäßiger als die Anhörung der Ratsherren oder des Provinzialrats, da es zu umständlich wäre, die zahlreichen Ratsherren oder den vielköpfigen Provinzialrat zu versammeln. Es bleibt dem Oberbürgermeister unbenommen, oder es könnte ihm bei besonders wichtigen Polizeiverordnungen aufgegeben werden, die Ratsherren anzuhören, bevor er seine Äußerung abgibt.

Die Minister dagegen bedürfen nicht der Anhörung anderer Stellen vor dem Erlaß von Polizeiverordnungen, da hier nicht die Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse besonders zu gewährleisten ist.

---

[46]) S. 56 dieser Arbeit.

Man könnte den heutigen Zustand beibehalten, nach welchem der Minister des Innern Polizeiverordnungen selbständig erlassen kann, ein Fachminister jedoch erst, nachdem er sich mit dem Minister des Innern ins Benehmen gesetzt hat.

Zu erwägen wäre noch, ob dem zuständigen Dienststellenleiter der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei ein Mitwirkungsrecht eingeräumt werden soll. Man wird es bei der bisherigen Regelung belassen können, daß die Oberpräsidenten und die Regierungspräsidenten wichtigere Maßnahmen mit dem zuständigen Dienststellenleiter der Partei durchzusprechen haben[47]); diese Vorschrift ließe sich auf alle zum Erlaß von Polizeiverordnungen berechtigten Polizeibehörden ausdehnen. Die Aufgaben der Verwaltung und der Partei sind verschieden. Aufgabe der Verwaltungsbehörden ist es, den Staat zu „verwalten". Das ist nicht Aufgabe der Partei. Ihre Aufgabe liegt auf ideellem Gebiet. Sie ergibt sich aus ihrem Charakter als Trägerin der nationalsozialistischen Idee. Sie hat für die Durchdringung aller Lebensgebiete mit dieser Idee, für die ständige Erneuerung der Einheit des deutschen Volkes in dieser Idee zu sorgen[48]). In Erkenntnis der grundsätzlichen Verschiedenheit der Aufgaben von Verwaltung und Partei und aus dem Gedanken, daß die Partei für die Durchdringung der Verwaltung mit dem Geiste des Nationalsozialismus zu sorgen hat, ist beispielsweise der Partei einerseits nicht ein allgemeines Mitwirkungsrecht bei der laufenden Tätigkeit der Verwaltung der Gemeinden eingeräumt worden; andererseits hat der Beauftragte der Partei den Einklang der Gemeindeverwaltung mit der Partei zu sichern: der Erlaß der Hauptsatzung der Gemeinde sowie die Verleihung von Ehrenbürgerrecht und Ehrenbezeichnungen oder ihre Aberkennung bedürfen seiner Zustimmung; er hat für die Wahl des Gemeindeleiters Vorschläge zu machen und die Gemeinderäte zu berufen[49]). Auch für die Amtsbezirke in Rheinland und Westfalen hat die preußische Amtsordnung kein allgemeines Mitwirkungsrecht der zuständigen Dienststellenleiter der Partei bei den laufenden Angelegenheiten geschaffen; vielmehr gehören maßgebende Persönlichkeiten der Partei zu den Amtsältesten, die den Bürgermeister zu beraten haben[50]). Auch die Regierungspräsidenten und Oberpräsidenten sind

---

[47]) Vgl. Anm. 3 (S. 47).

[48]) Hitler, Schlußansprache auf dem Reichsparteitag 1935, in „Völkischer Beobachter" vom 17. 9. 1935; Neeße, Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei S. 156; Stuckart, in „Deutsches Recht" 1935 S. 385; Reuß, in JW 1935 S. 2318 f.

[49]) Vgl. Deutsche Gemeindeordnung §§ 6, 33, 41, 51.

[50]) Amtsordnung vom 8. 10. 1934 — GS S. 393 — § 24.

nicht allgemein an die Mitwirkung der Partei gebunden. Es besteht hier zwar die bereits erwähnte [51]) Anweisung, daß wichtigere Maßnahmen mit dem zuständigen Dienststellenleiter der Partei durchzusprechen sind. Andererseits aber sind Vertreter der Partei Mitglieder des Provinzialrats, der die Regierungspräsidenten und den Oberpräsidenten zu beraten hat [52]).

Es erscheint grundsätzlich sachgemäß, bezüglich der Polizeiverordnungen diese Anweisung auf alle zum Erlaß berechtigten Polizeibehörden auszudehnen, so daß lediglich wichtigere Polizeiverordnungen vorher mit den zuständigen Dienststellenleitern der Partei durchzusprechen wären. Auf diese Weise würde die Partei nicht mit der ihr an sich fremden Tätigkeit der Polizei belastet werden. Unter wichtigeren Polizeiverordnungen im Sinne dieser Anweisung würden solche Polizeiverordnungen zu verstehen sein, die die Tätigkeitsgebiete der Partei, insbesondere also politische Fragen, berühren.

IV. Abschnitt.

Anwendbarkeit des Polizeiverwaltungsgesetzes, auch wenn seine Bestimmungen nationalsozialistischen Gedanken widersprechen?

§ 7.

Die praktische Anwendung des PVG erfordert noch eine Erörterung. In der Einleitung (§ 1) ist schon darauf hingewiesen worden [1]), daß von dem Eintritt der Revolution bis zur Änderung gesetzlicher Bestimmungen des Verwaltungsrechtes und ihrer Neuformung nach der nunmehr herrschenden staatstragenden Idee geraume Zeit vergehen könne. Nach den Ergebnissen der vorliegenden Arbeit liegt ein Widerspruch mit dem neuen Geiste darin, daß bei Erlaß von Polizeiverordnungen in gewissen Fällen die Zustimmung einer anderen Stelle erforderlich ist [2]). Wenn nun die Verwaltungsbehörden die aus der Zeit vor der Revolution stammenden, formell noch bestehenden, gesetzlichen Bestimmungen anwenden sollen, und wenn diese ihres Erachtens mit dem nationalsozialistischen Geiste nicht vereinbar sind,

---

[51]) Vgl. Anm. 3 (S. 47).
[52]) Gesetz über den Provinzialrat vom 17. 7. 1933 — GS S. 254 — I 1.
[1]) Vgl. § 1, 1 dieser Arbeit (S. 6).
[2]) Vgl. § 6, 1 und 3 dieser Arbeit (S. 48 ff., 55).

so erhebt sich die Frage, ob den Behörden die Befugnis zusteht, solchen Bestimmungen die Anwendbarkeit zu versagen.

Ein eine solche Befugnis den Verwaltungsbehörden oder Gerichten einräumendes Gesetz ist bisher nicht erlassen worden [3]).

Man darf auch nicht verallgemeinern, was für das Staatsrecht gilt. Es läßt sich nicht verkennen, daß gewisse Bestimmungen der Weimarer Reichsverfassung, die von staatsgrundgesetzlicher Bedeutung sind, auch ohne formelle Aufhebung außer Geltung getreten sind, weil sie im Widerspruche zu der Grundauffassung des nationalsozialistischen Staates stehen [4]). So können heute beispielsweise Art. 54 Weimarer RV, der dem Reichstag das Recht einräumt, der Reichsregierung sein Mißtrauen auszusprechen, und Art. 59 Weimarer RV, der dem Reichstag die Befugnis gibt, den Reichskanzler und die Reichsminister vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich wegen schuldhafter Verletzung der Reichsverfassung oder eines Reichsgesetzes anzuklagen, keine Anwendung finden, weil es sich mit der Stellung der Reichsregierung als der Reichsführung nicht vereinen läßt, daß sie dem Willen und der Kontrolle des Reichstages unterworfen ist [5]).

Man könnte versucht sein, dieses auch auf das Verwaltungsrecht zu übertragen und zu sagen, daß von dem Eintritte der Revolution ab solche gesetzlichen Bestimmungen des Verwaltungsrechtes nicht mehr in Geltung seien, die den Grundgedanken der nunmehr zum Durchbruch gekommenen nationalsozialistischen Idee widersprächen. Zur Begründung dieser Ansicht könnte man den Gedanken anführen, daß es im Deutschen Reiche nur ein einheitliches inneres Staatsrecht

---

[3]) Sowjet-Rußland: Dekret des Allrussischen Zentral-Exekutiv-Komitees der Sowjets der Arbeiter-, Soldaten- und Bauern-Deputierten vom 21. (8.) 2. 1918, Art. 36: „In Zivil- und Strafsachen richtet sich das Gericht nach den bisher geltenden Zivil- und Strafgesetzen nur insoweit, als diese nicht durch Dekrete des Zentral-Exekutiv-Komitees und des Sowjets der Volkskommissare aufgehoben sind oder nicht dem sozialistischen Rechtsbewußtsein widersprechen ...“ Vgl. Riezler, Rechtsgefühl S. 129. Riezler bemerkt dazu mit Recht, daß hierdurch der Willkür Tür und Tor geöffnet wird.

[4]) Vgl. Gerber, Grundlinien des neuen Reiches S. 31 f.

[5]) Vgl. auch die Mitteilung des Reichsministers des Innern vom 12. 4. 1934, IV 6181/28. 3., bezüglich des Rechtes des Beamten auf Einsicht in die Personalakten nach Art. 129 Abs. 3 Satz 3 RV (Amtsblatt der Regierung Potsdam 1934 S. 129): „Es widerspricht ... dem im nationalsozialistischen Staat durchgeführten Führergrundsatz, wenn dem Beamten durch die Akteneinsicht Gelegenheit gegeben wird, die Urteile seiner Vorgesetzten über ihn zu kontrollieren und zu beanstanden. Die Bestimmung ist daher als durch die Verhältnisse überholt anzusehen und ohne ausdrückliche gesetzliche Anordnung außer Kraft getreten.“

geben könne[6]), daß also zwischen dem Verfassungsrecht und dem Verwaltungsrecht ein derart enger Zusammenhang bestehe, daß der Wechsel des Verfassungsrechtes auch einen Wechsel des Verwaltungsrechtes im gleichen Sinne notwendig zur Folge habe. Von einer Einheitlichkeit des inneren Staatsrechtes in diesem Sinne kann jedoch nicht gesprochen werden. Vielmehr ist es berechtigt, die Geltung des Verfassungsrechtes von der Geltung des Verwaltungsrechtes zu scheiden. So ist das Verwaltungsrecht in Preußen durch den Übergang zum konstitutionellen Staate nicht wesentlich verändert worden; das französische Verwaltungsrecht ist sich beim Wechsel der Verfassungen gleich geblieben[7]). Das Völkerrecht lehrt, daß im Falle der Einverleibung eines Gebietes mit dem Übergange der Gebietshoheit das Verfassungsrecht des Nachfolgestaates in dem einverleibten Gebiete in Kraft tritt, daß aber die das einverleibte Gebiet beherrschende Verwaltungsrechtsordnung bis zur ausdrücklichen Änderung durch den Nachfolgestaat in Geltung bleibt. So war es auch, als im Jahre 1935 die Verwaltungshoheit über das Saarland von dem Völkerbunde wieder auf das Deutsche Reich überging, erforderlich, die im Reiche, in Preußen und Bayern geltenden verwaltungsrechtlichen Gesetze und Verordnungen durch besondere Verordnungen im Saarlande einzuführen[8]). Die Scheidung zwischen der Geltung des Verfassungsrechtes einerseits und der Geltung des Verwaltungsrechtes andererseits ist innerlich begründet. Das Verfassungsrecht mußte, weil es die Staatsform und die Regierungsform und die Stellung des einzelnen im und zum Staate regelt, notwendig durch die nationalsozialistische Revolution ergriffen werden. Die Weitergeltung des Verwaltungsrechtes dagegen ist nicht nur vielfach technisch bedingt und im Gefüge der Verwaltung begründet[9]), sondern im modernen Staate auch erforderlich, um eine geordnete Weiterführung der Verwaltung zu ermöglichen und damit den inneren Bestand des Gemeinwesens vor Erschütterungen bis in die alltägliche Lebensführung zu bewahren.

---

[6]) Der Gedanke einer Einheitlichkeit des inneren Staatsrechtes im Zusammenhange mit der Frage erörtert, ob die verwaltungsrechtlichen Sätze des ALR im rheinisch-französischen Rechtsgebiete mit dem Augenblicke der Einverleibung in die preußische Monarchie Geltung erlangt haben, auch ohne daß eine besondere Verkündung erfolgt wäre, vgl. Fleischmann, in „Zeitschrift für Eisenbahnrecht" Bd. 21 (1905) S. 424 ff.

[7]) Fleischmann, ebendort.

[8]) Die Ermächtigung zum Erlaß dieser Verordnungen enthält § 7 des Gesetzes über die vorläufige Verwaltung des Saarlandes vom 30. 1. 1935 — RGBl I S. 66.

[9]) v. Köhler, Deutsches Verwaltungsrecht S. 5.

Man könnte daher die Nichtanwendung von gesetzlichen Bestimmungen, die nicht dem Staatsrecht angehören, nur darauf stützen, daß die betreffende Norm der nationalsozialistischen Rechts- und Staatsidee und damit, da der Nationalsozialismus als die Gemeinschaftsidee des deutschen Volkes die Grundlage der Rechtsüberzeugung des deutschen Volkes bildet, dem Rechtsgefühl des Volkes widerspreche. Nach nationalsozialistischer Auffassung entspringt das Recht der ewigen Rechtsidee und wird durch das Rechtsgefühl des Volkes geoffenbart[10]). Normen also, die dem Rechtsgefühl, der Rechtsüberzeugung des Volkes widersprechen, sind zwar Gesetz, aber nicht Recht[11]).

Trotzdem darf man aber der zur Anwendung gesetzlicher Bestimmungen berufenen Stelle nicht ohne weiteres die Befugnis einräumen, nach eigenem Ermessen darüber zu befinden, ob die anzuwendende Vorschrift dem nationalsozialistischen Gedankengut widerspreche und deshalb nicht anzuwenden sei. Dem gewiß nicht zu unterschätzenden Vorteil, daß solche Vorschriften nicht zur Anwendung gebracht werden, die dem Rechtsgefühl des Volkes zuwiderlaufen, daß man daher nur solches positives Recht anwendet, welches nach der Überzeugung des Volkes auch „Recht" ist, stehen unverhältnismäßige Gefahren gegenüber.

Man darf nicht übersehen, daß das Rechtsgewissen nur die allgemeine Richtung angibt, wie man sich verhalten soll[12]). Nehmen wir einmal an, daß alle Männer, die über die Anwendung einer gesetzlichen Bestimmung zu befinden haben, in gleicher Weise von der nationalsozialistischen Idee durchdrungen seien; selbst dann wird nicht zu leugnen sein, daß in gewissen Fällen zweierlei Entscheidung möglich wäre, und daß beide Entscheidungen aus nationalsozialistischen

---

[10]) Vgl. Nicolai, Rassengesetzliche Rechtslehre S. 25; Frank, Nationalsozialistisches Handbuch, Einleitung S. XV. Zu der Frage des Rechtsgefühls, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann, vgl. Riezler, Rechtsgefühl: zur Begriffsabgrenzung S. 6 ff., zur Frage des Einflusses auf die Rechtsbildung und Rechtsanwendung S. 123 ff.

[11]) Es gibt freilich Bestimmungen, die dem Rechtsgefühl deshalb nicht zuwiderlaufen können, weil sie das „Ergebnis rein verstandesmäßiger Rechtstechnik" sind; vgl. Riezler, Rechtsgefühl S. 132. — So ist die Frage, in welchen Formen die Verkündung einer Polizeiverordnung erfolgen soll, Ergebnis reiner Zweckmäßigkeitserwägung; andererseits entspricht es dem Rechtsgefühl, daß eine Verkündung überhaupt erforderlich ist, weil in irgendeiner Weise normativ geregelt sein muß, wie ein Rechtssatz, der bindende Kraft für das Volk haben soll, dem Volke bekanntgegeben werden soll. Die Frage der Mitwirkung von Organen der Selbstverwaltung bei Erlaß von Polizeiverordnungen z. B. wird im heutigen Staat anders als in der liberalen Demokratie zu entscheiden sein.

[12]) Nicolai, Rassengesetzliche Rechtslehre S. 32.

Gesichtspunkten gerechtfertigt werden könnten. Um wieviel größer ist aber die Möglichkeit verschiedenartiger Entscheidungen, wenn, wie es doch wirklich ist, das Maß der Durchdringung mit der nationalsozialistischen Idee unterschiedlich ist. Der einzelne Beamte kann überdies auch gar nicht wissen, ob seine Ansicht sich mit der Absicht des Führers deckt; er kann auch nicht darüber entscheiden, ob seine Ansicht der Zweckmäßigkeit entspricht; schließlich kann er sich auch kein Urteil darüber gestatten, aus welchem Grunde der Gesetzgeber bislang eine Änderung des bestehenden Zustandes nicht getroffen hat[13]). Die Folge der Einräumung der Befugnis, über die Anwendbarkeit einer gesetzlichen Bestimmung zu entscheiden, würde sein, daß sich irgendeine Behörde an die Stelle des Führers und seiner Gesetzgebungsgewalt setzte. Daraus könnten sich nur eine starke Rechtsunsicherheit und ein großes Schwanken in der Rechtsanwendung ergeben, die dem Verkehr die Sicherheit und dem Volksgenossen das Vertrauen zur Rechtsordnung nehmen würden[14]). Man würde letztlich dahin kommen, daß jeder als Recht anwendet, was er für das Rechte hält. Das würde auch zugleich die Gefahr der Rückkehr zu dem alten Zustand bedeuten, Stadtrecht vor Landrecht, Landrecht vor Reichsrecht[15]).

Man muß deshalb die Formulierung des als Recht Erkannten nicht dem subjektiven Ermessen der zur Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen berufenen Behörden überlassen, sondern dem Gesetzgeber, damit er alles Für und Wider von höherer Warte, unter Ausschaltung örtlicher und persönlicher Interessen und unter Berücksichtigung des Wohles des ganzen Volkes abwäge und alsdann entscheide. Das ist ein Gedanke, der den Grundsätzen des nationalsozialistischen Führerstaates entspricht, nach denen die „Entscheidung über das, was rechtens sein soll, grundsätzlich einer Stelle vorbehalten werden" muß[16]). Solcher Ansicht hat der Reichsminister des Innern in einem Erlaß Ausdruck verliehen und dem Gesetzgeber die Entscheidung vorbehalten[17]). Er hat weiter ausgesprochen, daß die Behörden da-

---

[13]) Freisler, in „Deutsche Justiz" 1933 S. 695.

[14]) Urteile des Oberverwaltungsgerichtes vom 15. 2. 1934 = OVG Bd. 91 S. 219 und vom 28. 2. 1934 = OVG Bd. 92 S. 216. Beide Entscheidungen werden allerdings in DJZ Bd. 39 (1934) Sp. 931 als typisch für das noch vorherrschende „normativistische Denken" bezeichnet. Vgl. auch Lühr, in „Deutsche Richterzeitung" 1934 S. 35.

[15]) Urteil des Kammergerichtes vom 10. 11. 1933, in RuPrVBl Bd. 55 (1934) S. 36 f.

[16]) Aus dem Schreiben des Reichsministers des Innern an die Obersten Reichsbehörden ... vom 17. 1. 1934, I 6071/30. 12. (MBliV 1934 Sp. 159 f.). Vgl. auch Freisler, in „Deutsche Justiz" 1933 S. 695.

[17]) Vgl. Anm. 16.

her auch nicht berechtigt seien, bei einer nach ihrer Ansicht bestehenden Unvereinbarkeit von gesetzlichen Bestimmungen mit nationalsozialistischen Gedanken, sich mit diesen Normen in Widerspruch zu setzen und ihnen die Anwendbarkeit zu versagen. Auch Carl Schmitt verneint, daß dem Richter und dem Verwaltungsbeamten eine unmittelbare Anwendung des nationalsozialistischen Parteiprogrammes zustehe; es seien vielmehr entsprechende Änderungsgesetze abzuwarten[18]). Das Oberverwaltungsgericht[19]), das Reichsgericht[20]) und das Kammergericht[21]) haben ebenfalls im Sinne dieser Ansicht entschieden[22]).

Aus diesen Gründen werden sich die Verwaltungsbehörden zunächst an die Bestimmungen des PVG halten müssen, auch wenn sich nach ihrer Ansicht die Vorschriften nicht im nationalsozialistischen Geiste verhalten.

---

[18]) JW 1934 S. 716 f.
[19]) Vgl. die in Anm. 14 genannten Urteile.
[20]) Urteil vom 27. 10. 1933 = RGZ Bd. 142 S. 59.
[21]) Vgl. das in Anm. 15 genannte Urteil.
[22]) Vgl. ferner Felsch, in RVBl Bd. 56 (1935) S. 332; Knauth, in DJZ Bd. 40 (1935) Sp. 223; Lauer, in RuPrVBl Bd. 55 (1934) S. 706; Maunz, Neue Grundlagen des Verwaltungsrechtes S. 13 f., 51; Urteil des Badischen Verwaltungsgerichtshofes vom 6. 2. 1934, in „Zeitschrift für Bad. Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege" 1934 S. 55; Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes vom 6. 11. 1934, in RVBl Bd. 56 (1935) S. 81.

Nachtrag

Die Aufsätze von Friedrichs, Reichspolizeistrafgesetzbuch, in „Deutsches Strafrecht" NF Bd. 2 (1935) S. 75 ff., bes. S. 79 ff., und von Nietzsch, Die Neuordnung des Rechts der Übertretungen, in „Deutsches Strafrecht" NF Bd. 2 (1935) S. 65 ff., bes. S. 67 ff., sind mir erst nach Drucklegung der Dissertation zur Hand gekommen. Sie konnten daher nicht mehr berücksichtigt werden.

Benutzte Schriften

Anschütz, Die Polizei. In „Vorträge der Geheftiftung" Bd. II. Leipzig 1910.
— Der Begriff der Polizei und die Schranken der Polizeigewalt. In „Staats- und Selbstverwaltung" 1921/22 S. 400 ff., 418 ff.
— Allgemeine Begriffe und Lehren des Verwaltungsrechtes nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts. In PVBl Bd. 22 (1900/01) S. 83 ff.
Bastian, Die Mitwirkung des Gemeindeleiters beim Erlaß von Polizeiverordnungen in Preußen. In RVBl Bd. 56 (1935) S. 132 ff.
v. Bitter, Handwörterbuch der preußischen Verwaltung. Leipzig, 2. Aufl., 1911. („Polizei" S. 274 f.; „Polizeiverordnungen" S. 294 ff.)
Bölling, Die neue Verwaltungsrechtslehre. In „Deutsche Verwaltung" 1934 S. 42 ff.
v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze für Preußen.
Bd. I, Berlin 24. Aufl. 1930.
Ergänzungsheft 2 zu Bd. I, 1. Froelich, Die Umgestaltung der preußischen Verwaltung ...
Bd. II, 1. Halbbd. f. Drews-Lassar, Allgemeines Polizeirecht.
Brieger, Grundrechte und Polizeigewalt. Marburger Diss. 1932.
Bühler, Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der Verwaltungsrechtsprechung. Berlin, Stuttgart, Leipzig 1914. S. 184 ff.
Cremer, Bedürfen Polizeiverordnungen des staatlichen Polizeiverwalters und der Ortspolizeibehörde der Zustimmung des Leiters der Gemeinde? In DJZ Bd. 39 (1934) Sp. 1057 f.
Dankwerts, Das Gesetz zur Anpassung der allgemeinen Landesverwaltung an die Grundsätze des nationalsozialistischen Staates. In: Freisler-Grauert, Das neue Recht in Preußen. Berlin seit 1933. Bd. I: II a 24.
Dernburg, Pandekten. Berlin 1884. Bd. I S. 78 f.
Dietrich, Neue Sinngebung der Politik. München 1934.
Drews, Preußisches Polizeirecht, Bd. I: Allgemeiner Teil. Berlin 4. Aufl. 1933 (ohne Auflageangabe zitiert); 2. Aufl. 1929 (mit Auflageangabe zitiert).
— Der Entwurf eines preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes. In RuPr-VBl Bd. 52 (1931) S. 2 ff.
— Staatsrecht und neues Polizeirecht. In „Der Deutsche Länder-Verwaltungsbeamte" 1934 S. 629 f.
Drews-Lassar, Allgemeines Polizeirecht. In v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze für Preußen, Bd. II, 1. Halbbd. Berlin 22. Aufl. 1932 (auch als Sonderdruck) S. 1 ff.
Dronsch, Zwangsgeld und Ersatzzwangsmittel in Polizeiverordnungen nach dem PVG vom 1. Juni 1931. In RuPrVBl Bd. 52 (1931) S. 925 ff. und 992 f.
Eichner, Zum Neubau des deutschen Polizeirechts. In „Deutsche Verwaltungsblätter" 1934 S. 119 ff.

Enneccerus-Kipp-Wolff, Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts Bd. I, 1: Einleitung, Allgemeiner Teil. 12. Bearb. 30.—34. Aufl. Marburg 1928. § 53, S. 115 ff.

Felsch, Baufreiheit. In RVBl Bd. 56 (1935) S. 329 ff.

Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. Tübingen 8. Aufl. 1928. S. 30 ff., 75 ff., 385 ff.

Fleischmann, Besprechung von Goldschmidt: „Verwaltungsstrafrecht". In „Zeitschrift für Eisenbahnrecht (Eisenbahnrechtliche Entscheidungen und Abhandlungen)" Bd. 19 (1903) S. 299 f.

— (Besprechung). In „Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft" Bd. 24 (1904) S. 724 ff.

— Die Entschädigung der öffentlichen Betriebsunternehmungen bei polizeilich verfügter Straßensperrung. In „Zeitschrift für Eisenbahnrecht (Eisenbahnrechtliche Entscheidungen und Abhandlungen)" Bd. 20 (1904) S. 286 ff., bes. Bd. 21 (1905) S. 423 ff.

— Liegt ein Bedürfnis eines deutschen Reichsverwaltungsgerichtes vor? In DJZ Bd. 13 (1908) Sp. 957 f.

Forsthoff, Der totale Staat. Hamburg 1933. S. 29 ff.

— Das neue Gesicht der Verwaltung und die Verwaltungsrechtswissenschaft. In „Deutsches Recht" 1935 S. 331 ff.

Frank, Hans, Nationalsozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung. München 1935. Einleitung: Grundsätze des nationalsozialistischen Rechtsdenkens und Rechtswollens S. XIII ff.
S. auch Oetker: Grundprobleme der nationalsozialistischen Strafrechtsreform.

Frank, Reinhard, Zur Lex Heinze. In DJZ Bd. 5 (1900) S. 235 ff.

Franzen, Hauptprobleme des bürgerlichen und des öffentlichen Rechts, Heft III. Greifswald 1934.

— Lehrkommentar zum Polizeiverwaltungsgesetz. Greifswald Bd. I 1932, Bd. II 1934.

— Die Polizei im neuen Staat (Grundriß des Polizeirechts). Marburg 1935.

Freisler, Recht, Richter, Gesetz. In „Deutsche Justiz" 1933 S. 694 ff.

— Totaler Staat? Nationalsozialistischer Staat! In „Deutsche Justiz" 1934 S. 43 f.

Friedrichs, Grundzüge des Polizeirechts. Bonn 2. Aufl. 1927.

— Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931. Kommentar. Berlin 2. Aufl. 1932, mit Nachtrag 1934.

Froelich, Die Umgestaltung der preußischen Verwaltung durch die Reformgesetze vom 15. Dezember 1933 nebst Ausführungsvorschriften und einschlägigen Gesetzen und das LVG in seinem jetzt geltenden Bestande. In v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze für Preußen, Ergänzungsheft 2 zu Bd. I. Berlin 1934.

Gerber, Staatsrechtliche Grundlinien des neuen Reiches. Tübingen 1933. S. 31 ff.

Gerland, Das Recht der Polizeiverordnungen in der preußischen Monarchie. Hannover 1885.

Goldschmidt, Das Verwaltungsstrafrecht. Berlin 1902. S. 529 ff.

— Die Rechtsgültigkeit des Zwangsgeldes in Polizeiverordnungen nach dem Preußischen Polizeiverwaltungsgesetz. In „Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft" Bd. 52 (1932) S. 497 ff.

Goldschmidt, Das Urteil des Staatsgerichtshofs betr. die Zwangsgeldbestimmungen des preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes. In RuPrVBl Bd. 53 (1932) S. 981 ff.
Granzau, Die Verstaatlichung der Polizeiverwaltungen in Preußen und die Verteilung der ortspolizeilichen Geschäfte. Jenaer Diss. 1932. S. 70 ff.
Grauert, Die Entwicklung des Polizeirechts im nationalsozialistischen Staat. In DJZ Bd. 39 (1934) Sp. 965 ff.; auch in „Die Polizei" 1934 S. 329 f.
Gravenhorst, Der sogenannte Konflikt bei gerichtlicher Verfolgung von Beamten. Breslau 1908.
— „Konflikt". In Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts. Tübingen 2. Aufl. 1913. Bd. II S. 607 ff.
Hamel, Die Polizei im nationalsozialistischen Staat. In DJZ Bd. 40 (1935) Sp. 326 ff.
— Die Polizei im neuen Reich. In „Deutsches Recht" 1935 S. 412 ff.
Hatschek, Konventionalregeln oder über die Grenzen der naturwissenschaftlichen Begriffsbildung im öffentlichen Recht. In „Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart" Bd. 3 (1909) S. 1 ff., bes. S. 32.
– Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts. 7./8. Aufl. herausg. v. Kurtzig. Leipzig 1931, mit Nachtrag 1932.
Hedemann, Die Flucht in die Generalklauseln. Tübingen 1933.
Herrmann, Die Anpassung der Landesverwaltung an die Grundsätze des nationalsozialistischen Staates. In JW 1934 S. 723 ff.
v. Hippel, Deutsches Strafrecht. Berlin 1930. Bd. II S. 106 ff.
Hitler, Mein Kampf. Bd. I München 20. Aufl. 1933, Bd. II München 6. Aufl. 1933.
— Schlußansprache auf dem Parteitag 1935. In „Völkischer Beobachter" Nr. 260 vom 17. 9. 1935 (Norddeutsche Ausgabe; Ausgabe A — Berlin).
Hubernagel, Eine Allgemeine deutsche Strafordnung. In „Deutsches Strafrecht" NF Bd. 1 (1934) S. 224 ff.
v. Humboldt, W., Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen. Für die „Deutsche Bibliothek Berlin", hrsg. von A. v. Gleichen-Rußwurm, Berlin o. J.
Illing-Kautz, Handbuch für Verwaltung und Wirtschaft im Reiche und Preußen. Berlin 11. Aufl. 1932. Bd. II S. 1 ff. (Polizeirecht, bearb. von Klausener).
Jellinek, W., Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung. Tübingen 1913. S. 270 ff.
– Kritische Bemerkungen zum Entwurf eines preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes. In RuPrVBl Bd. 52 (1931) S. 121 ff.
– Reichsgründung und Verwaltungsrecht. In RuPrVBl Bd. 52 (1931) S. 41 ff.
– Verwaltungsrecht. Berlin 3. Aufl. 1931, mit Nachtrag 1934.
Kerstiens, Die Entwicklung des Polizeiverordnungsrechtes in Preußen unter besonderer Berücksichtigung des ministeriellen Polizeiverordnungsrechtes. In „Die ministeriellen Polizeiverordnungen in Preußen". Berlin 1933. Einleitung S. 1 ff.
— Die Gültigkeit der §§ 33, 76 des Polizeiverwaltungsgesetzes. In RuPrVBl Bd. 53 (1932) S. 341 ff.

Kerstiens, Die preußischen Polizeireformgesetze und der Staatsrat. In RuPrVBl Bd. 52 (1931) S. 146 ff.
— Das Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931. In „Staats- und Selbstverwaltung" 1931 S. 329 ff.
— Polizeiverwaltungsgesetz mit Ausführungsbestimmungen. Berlin 1934.
— Die Reformen des Polizeirechts in Preußen. In VerwArch Bd. 36 (1931) S. 206 ff.
— Die Zwangsgeldbestimmungen des neuen Polizeiverwaltungsgesetzes ungültig? In „Die Polizei" 1931 S. 520 ff.
Klausener, Polizeirecht. S. Illing-Kaufz, Handbuch Bd. II S. 1 ff.
Klausener-Kerstiens-Kempner, Das Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931. Textausgabe mit Quellenmaterial und kurzen Erläuterungen. Berlin 1931.
— Kommentar zum Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931. Berlin 2. Aufl. 1932 (mit „PVG" zitiert).
Knauth, „Gesetzmäßige Verwaltung" und Polizeigewalt. In DJZ Bd. 40 (1935) Sp. 222 f.
v. Köhler, Grundlehren des Deutschen Verwaltungsrechtes. Stuttgart, Berlin 1935.
Koellreutter, Grundriß der allgemeinen Staatslehre. Tübingen 1933.
— Das Verwaltungsrecht im nationalsozialistischen Staat. In DJZ Bd. 39 (1934) Sp. 625 ff.
Kretschmann, Das preußische Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931. Köln 1933, mit Nachtrag 1934.
— Wichtige Änderungen des preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes. In „Der junge Rechtsgelehrte" 1934 S. 71 f.
Lange, Generalklauseln und neues Recht. In JW 1933 S. 2858 ff.
Lassar, Das Polizeiverwaltungsgesetz. In RuPrVBl Bd. 52 (1931) S. 585 ff.
Lauer, Die Bedeutung der nationalsozialistischen Revolution für das Verwaltungsrecht. In RuPrVBl Bd. 55 (1934) S. 705 ff.
— Polizeigewalt, Polizeibegriff, allgemeiner polizeilicher Aufgabenkreis und polizeiliches Ermessen im nationalsozialistischen Staat. In VBlBl Bd. 55 (1934) S. 971 ff.
v. Liszt-Schmidt, Lehrbuch des deutschen Strafrechts. Berlin, Leipzig 26. Aufl. 1932. Bd. I S. 148 f.
Loening, E. u. O., „Polizei". In „Handwörterbuch der Staatswissenschaften". Jena 4. Aufl. 1925. Bd. VI S. 884 ff.
Lühr, Darf der Richter gegen das Gesetz entscheiden? In „Deutsche Richterzeitung" 1934 S. 33 ff.
Maunz, Staatsbegriff und Verwaltung. In „Deutsches Recht" 1935 S. 393 ff.
— Neue Grundlagen des Verwaltungsrechtes. Hamburg 1934.
— Zum Neubau des deutschen Verwaltungsrechtes. In DJZ Bd. 39 (1934) Sp. 1046 ff.
May, Das formale Recht der Polizeiverordnungen nach dem preußischen Gesetz vom 1. Juni 1931. Breslauer Diss. 1933.
Mayer, Max Ernst, Rechtsphilosophie. Berlin 2. Aufl. 1926.
Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht. München, Leipzig 3. Aufl. 1924. Bd. I S. VI, 38 ff., 203 ff.
Meißner-Kaisenberg, Staats- und Verwaltungsrecht im Dritten Reich. Berlin 1935.

Meßner, „Liberalismus". In „Staatslexikon". Freiburg 5. Aufl. 1931. Bd. III Sp. 968 ff.
Mirow, Änderungen in der Organisation der allgemeinen Landesverwaltung in Preußen. In RuPrVBl Bd. 55 (1934) S. 100 ff.
Mises, Liberalismus. Jena 1927.
Naß, Das Polizeirecht im Dritten Reich. In „Deutsche Verwaltung" 1935 S. 164 ff.
Nationalsozialistisches Strafrecht. Denkschrift des Preußischen Justizministers. Berlin o. J.
Nebinger, Zur Handhabung der Polizeigewalt. In „Württembergische Zeitschrift für Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege" Bd. 27 (1934) S. 145 ff.
Neeße, Die Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei. Versuch einer Rechtsdeutung. Stuttgart 1935.
Neuwiem, Polizeirecht, Allgemeiner Teil. In Giese-Neuwiem-Cahn, Verwaltungsrecht. Berlin, Wien 1930. S. 143 ff.
Nicolai, Rassengesetzliche Rechtslehre. München 1932.
Oetker, Grundprobleme der nationalsozialistischen Strafrechtsreform. In Frank, Nationalsozialistisches Handbuch S. 1317 ff.
Pathe, Revolution und Verwaltung. In „Deutsches Recht" 1934 S. 35 f.
Peters, Die Polizeiwidrigkeit und ihre Beziehungen zur Rechtswidrigkeit. In VerwArch Bd. 29 (1922) S. 369 ff.
Pütter, Institutiones Juris Publici Germanici, ed. VI Göttingen 1802. §§ 331 ff.
Reuß, Partei und Staat im Dritten Reich. In JW 1935 S. 2314 ff.
— Die Verwaltungsgerichtbarkeit im neuen Reich. In JW 1935 S. 2025 ff.
Riezler, Das Rechtsgefühl. Berlin, München, Leipzig 1921.
Rosenberg, A., Totaler Staat? In „Völkischer Beobachter" Nr. 9 vom 9. 1. 1934 (Norddeutsche Ausgabe; Ausgabe A — Berlin).
Rosin, Der Begriff der Polizei und der Umfang des polizeilichen Verfügungs- und Verordnungsrechtes in Preußen. In VerwArch Bd. 3 (1895) S. 249 ff.
— „Polizei". In Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts. Tübingen 2. Aufl. 1914. Bd. III S. 96 ff.
— Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen. Berlin 2. Aufl. 1895.
Schäfer, Das „Zwangsgeld" nach dem neuen preußischen Polizeiverwaltungsgesetz. In „Juristische Rundschau" 1931 Sp. 169 ff.
— Nochmals „Zwangsgeld und Ersatzzwangsmittel in Polizeiverordnungen nach dem PVG vom 1. Juni 1931". In RuPrVBl Bd. 52 (1931) S. 989 ff.
Schäfer-Wichards-Wille, Das Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931 nebst Ausführungsbestimmungen. Berlin o. J., mit Nachtrag nach dem Stande vom 1. Dezember 1932 o. J.
Scheer, Polizeiverwaltungsgesetz. Lehrbuch. Dortmund 1933.
Scheuner, Die nationale Revolution. In „Archiv für öffentliches Recht" NF Bd. 24 (1934) S. 166 ff.
Schiffer, Die deutsche Justiz. Berlin 1928. S. 197 ff.
Schmidt, Das polizeiliche Zwangsgeld. In „Deutsche Verwaltungsblätter" 1934 S. 122 ff.
Schmitt, Carl, Konfliktserhebung bei Schadensersatzansprüchen gegen den Staat und Körperschaften des öffentlichen Rechts? In DJZ Bd. 39 (1934) Sp. 776 ff.

Schmitt, Carl, Nationalsozialismus und Rechtsstaat. In JW 1934 S. 713 ff.
— Neue Leitsätze für die Rechtspraxis. In JW 1933 S. 2793 f.
— Staat, Bewegung, Volk. Hamburg 1933.
Schnitzker, Das Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931 nebst Ausführungsbestimmunmgen. Berlin 1932.
Scholz, Die polizeirechtliche Gefahr. In VerwArch Bd. 27 (1919) S. 1 ff., bes. S. 35.
— Zur Auslegung im öffentlichen Recht. In RuPrVBl Bd. 55 (1934) S. 233 ff.
Schulte, Weltanschauung als Quelle der Rechtsanwendung. In „Deutsche Richterzeitung" 1933 S. 229 ff.
Steimle, Generalklauseln im Verwaltungsrecht. In RVBl Bd. 56 (1935) S. 288 ff.
Stein, Lorenz, Die Verwaltungslehre. Stuttgart 2. Aufl. 1866. Teil 2 S. 62 ff.
Stienen, Strafgerichtsbarkeit und preußisches Polizeiverwaltungsgesetz. In DJZ Bd. 36 (1931) Sp. 1299 ff.
Stier, Besprechung von Kerstiens: Die ministeriellen Polizeiverordnungen in Preußen. In RuPrVBl Bd. 55 (1934) S. 131 f.
Stier-Somlo, „Polizei", „Polizeiverordnung". In „Handwörterbuch der Rechtswissenschaft". Berlin, Leipzig 1927. Bd. IV S. 519 ff. bzw. 532 ff. „Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei" Bd. V S. 452 ff.
— Polizeiverwaltungsgesetz ... Berlin, Leipzig 1932.
Stölzel, Welche Polizeiverordnungen bedürfen noch heute einer Zustimmung oder Anhörung im Sinne des PolVerwGes. § 32 e)? In RVBl Bd. 56 (1935) S. 134 ff.
Stuckart, Volk, Partei, Reich. In „Deutsches Recht" 1935 S. 382 ff.
Tatarin-Tarnheyden, Grundlagen des Verwaltungsrechtes im neuen Staat. In „Archiv für öffentliches Recht" NF Bd. 24 (1934) S. 345 ff.
— Werdendes Staatsrecht. Berlin 1934. S. 4 ff., 143 ff.
Tezner, Zur Lehre von dem freien Ermessen der Verwaltungsbehörden als Grund der Unzuständigkeit der Verwaltungsgerichte. Wien 1888. S. 104 ff.
Thoma, Der Polizeibefehl im badischen Recht, I. Teil. Tübingen 1906.
— Grundrechte und Polizeigewalt. In „Verwaltungsrechtliche Abhandlungen". Festgabe zur Feier des fünfzigjährigen Bestehens des Preußischen Oberverwaltungsgerichtes. Berlin 1925. S. 183 ff.
Ule, Das besondere Pflichtenverhältnis und der Wandel der Staatsidee. In RuPrVBl Bd. 55 (1934) S. 649 ff.
Waldecker, Das neue preußische Polizeirecht. Berlin 1932.
Weinisch, Bayerisches Polizeistrafgesetzbuch. München 2. Aufl. 1924.
Wolzendorff, Die Grenzen der Polizeigewalt.
I. Über den Umfang der Polizeigewalt im Polizeistaat. Marburg 1905.
II. Die Entwicklung des Polizeibegriffes im 19. Jahrhundert. Marburg 1906.
— Richtlinien des polizeilichen Wirkens im preußischen Recht. In PVBl Bd. 32 (1910/11) S. 257 ff.

Friedrichs, Reichspolizeistrafgesetzbuch. In „Deutsches Strafrecht" NF Bd. 2 (1935) S. 75 ff.
Rietzsch, Die Neuordnung des Rechts der Übertretungen. In „Deutsches Strafrecht" NF Bd. 2 (1935) S. 65 ff.
(Beide Aufsätze konnten nicht mehr benutzt werden.)

Reichsgesetzblatt Teil I (RGBl).
Preußische Gesetzsammlung (GS).
Ministerialblatt für die Preußische innere Verwaltung (MBliV).
Amtsblatt der Preußischen Regierung zu Potsdam.

Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts (OVG).
Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen (RGSt).
Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen (RGZ).
Jahrbuch für Entscheidungen des Kammergerichts, Abt. C: Strafsachen (KGJ).

Archiv für öffentliches Recht.
Deutsche Juristenzeitung (DJZ).
Deutsche Justiz.
Der Deutsche Länder-Verwaltungsbeamte.
Deutsche Richterzeitung.
Deutsches Recht.
Deutsches Strafrecht.
Deutsche Verwaltung.
Deutsche Verwaltungsblätter.
Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart.
Juristische Rundschau.
Juristische Wochenschrift (JW).
Die Polizei.
Preußisches Verwaltungsblatt (PVBl).
Der junge Rechtsgelehrte.
Reichs- und Preußisches Verwaltungsblatt (RuPrVBl).
Reichsverwaltungsblatt (RVBl).
Staats- und Selbstverwaltung.
Verwaltungsarchiv (VerwArch).
Württembergische Zeitschrift für Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege.
Zeitschrift für Badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege.
Zeitschrift für Eisenbahnrecht (Eisenbahnrechtliche Entscheidungen und Abhandlungen), hrsg. von Eger.
Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft.

Lebenslauf

Ich, Jürgen Max v. Bahrfeldt, bin am 20. Dezember 1912 in Halle (Saale) geboren als Sohn des Geheimen Finanzrats Dr. jur. Dr. oec. h. c. Max v. Bahrfeldt und seiner Frau, Helene geb. Elze; ich bin arischer Abstammung und evangelischen Bekenntnisses. Von Ostern 1919 bis Ostern 1921 besuchte ich die private Vorschule in Wanzleben (bei Magdeburg) und die Vorschule des Staatlichen Wilhelms-Gymnasiums in Berlin, von Ostern 1921 bis Ostern 1930 das Staatliche Wilhelms-Gymnasium und das Staatliche Prinz Heinrichs-Gymnasium in Berlin und das Staatliche Wilhelms-Gymnasium in Königsberg (Preußen). An diesem bestand ich am 1. März 1930 die Reifeprüfung.

Alsdann studierte ich 8 Semester Rechtswissenschaft. Im Sommersemester 1930 hörte ich an der Universität Berlin Vorlesungen der Professoren Heymann, Kipp, Kohlrausch, Rabel und Schumacher, im Wintersemester 1930/31 an der Universität Barcelona Vorlesungen der Professoren Jaime Algarra, Galo Sánchez und Joaquin Dualde. Im Sommersemester 1931 besuchte ich an der Universität Halle Vorlesungen der Professoren v. Bahrfeldt, Brodnitz, Fleischmann, Jecht, Joerges und Kisch. Vom Wintersemester 1931/32 bis zum Wintersemester 1933/34 nahm ich an der Universität Königsberg an Vorlesungen und Übungen der Professoren Banse, Beck, Genzmer, Haemmerle, Hensel, v. Hippel, v. Mangoldt, Nottarp, Oppikofer, Preyer, Reicke, Sauer, Schneider, Schüler, Tesar und Bleugels teil. Am 30. Juni 1934 bestand ich am Oberlandesgericht Königsberg die erste juristische Staatsprüfung. Ich befinde mich gegenwärtig als Gerichtsreferendar im Vorbereitungsdienst an der Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Potsdam.

Die Dissertation ist von Herrn Professor Dr. Fleischmann angeregt worden. Für seine gütige Hilfe mit Rat und Tat bin ich ihm zu besonderem Danke verpflichtet.